



TESIS DOCTORAL

ESTADOS UNIDOS TRAS EL 11-S Y RELACIONES CÍVICO-MILITARES: DE LA TRANSFORMACIÓN MILITAR AL PARADIGMA DE CONTRAINSURGENCIA

D. Luis Francisco Cepeda Lucas

Licenciado en Enseñanza Militar de Grado Superior

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

Director: Profesor Doctor D. Florentino Portero Rodríguez

2015



TESIS DOCTORAL

ESTADOS UNIDOS TRAS EL 11-S Y RELACIONES CÍVICO-MILITARES: DE LA TRANSFORMACIÓN MILITAR AL PARADIGMA DE CONTRAINSURGENCIA

D. Luis Francisco Cepeda Lucas

Licenciado en Enseñanza Militar de Grado Superior

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

Director: Profesor Doctor D. Florentino Portero Rodríguez

2015

ESTADOS UNIDOS TRAS EL 11-S Y RELACIONES CÍVICO-MILITARES: DE LA TRANSFORMACIÓN MILITAR AL PARADIGMA DE CONTRAINSURGENCIA

ÍNDICE

| | |
|---------------------------------|-----------|
| Relación de abreviaturas | 11 |
|---------------------------------|-----------|

INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN

| | |
|---|-----------|
| 1. Motivación y objeto del trabajo. | 13 |
| 2. Marco teórico: el estado de la cuestión. | 18 |
| 3. Planteamiento del problema e hipótesis que informan la investigación. | 22 |
| 4. Conceptos fundamentales de la investigación. | 26 |
| 5. Fuentes de la investigación. | 29 |
| 6. Consideraciones metodológicas. | 35 |
| 7. Organización y estructura de la investigación. | 37 |

PRIMERA PARTE:

HASTA EL 11-S, 2001. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

| | |
|---|-----------|
| Capítulo 1. CONFORMACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD NORTEAMERICANA: LOS NEOCONSERVADORES | 45 |
| 1.1. ¿QUIÉNES SON LOS <i>NEOCONS</i>? | 45 |
| 1.2. EL MODELO NEOCON DE POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD | 62 |
| 1.3. FINALES DE LOS NOVENTA: CONSOLIDACIÓN DEL MODELO NEOCON Y EL CANDIDATO GEORGE W. BUSH | 72 |

| | |
|---|------------|
| Capítulo 2. CULTURA ESTRATÉGICA EN EEUU Y LA AMERICAN WAY OF WAR | 91 |
| 2.1. CULTURA Y ESTRATEGIA. | 92 |
| 2.1.1. La cultura y la estrategia, objetos de estudio | 92 |
| 2.1.2. Cultura estratégica y comportamiento | 100 |
| 2.2. PILARES DE LA CULTURA ESTRATÉGICA NORTEAMERICANA | 108 |
| 2.2.1. Aislacionismo y etnocentrismo: la razón moral | 109 |
| 2.2.2. Déficit de pensamiento estratégico | 112 |
| 2.2.3. La cultura de la ciencia y la tecnología | 116 |
| 2.3. HACIA UNA DISTINTIVA AMERICAN WAY OF WAR | 119 |
| 2.3.1. Cultura estratégica y <i>Way of War</i> | 119 |
| 2.3.2. <i>American Way of War</i> : concepto y contexto | 121 |
| 2.4. RASGOS DEFINITORIOS DE LA AMERICAN WAY OF WAR | 128 |
| 2.4.1. Victoria completa con derrota total del adversario | 129 |
| 2.4.2. “Tecnología por hombres” en el campo de batalla | 135 |
| 2.4.3. Subculturas en la <i>American Way of War</i> : poder terrestre <i>versus</i> poder aéreo | 141 |
| | |
| Capítulo 3. RELACIONES CÍVICO-MILITARES: TEORÍAS Y EVOLUCIÓN | 149 |
| 3.1. TEORÍAS DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES | 150 |
| 3.1.1. Cerrando la brecha entre poder civil e institución militar | 151 |
| 3.1.2. Samuel Huntington y la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares | 159 |
| 3.1.3. Morris Janowitz y el modelo sociológico | 167 |
| 3.2. EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN EEUU | 171 |
| 3.2.1. La Guerra Fría y el síndrome “Johnson-McNamara” | 172 |
| 3.2.2. La ley Goldwater-Nichols | 188 |
| 3.2.3. El presidente Clinton y el “político de uniforme” Colin S. Powell | 192 |

| | |
|--|------------|
| Capítulo 4. NUEVO ADVERSARIO, NUEVO CAMPO DE BATALLA: LA INSURGENCIA | 205 |
| 4.1. EL “CONFLICTO ASIMÉTRICO”: HACIA UN ENFOQUE MULTIDISCIPLINAR DE LA AMENAZA | 206 |
| 4.1.1. Orígenes y contexto del “conflicto asimétrico” | 206 |
| 4.1.2. El conflicto asimétrico: desarrollo conceptual en EEUU antes del 11-S | 210 |
| 4.1.3. Rasgos característicos del conflicto asimétrico | 214 |
| 4.2. UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO DE BATALLA | 220 |
| 4.2.1. “Guerra de cuarta generación”: EEUU, 1989 | 221 |
| 4.2.2. “Guerra sin restricciones”: China, 1999 | 225 |
| 4.2.3. “Guerra de las tres manzanas” y “El cabo estratégico” | 228 |
| 4.2.4. Regulares e irregulares: la “Guerra coordinada” | 230 |
| 4.2.5. “Guerra híbrida” | 233 |
| 4.3. INSURGENCIA: EL ADVERSARIO “IRREGULAR” | 237 |
| 4.3.1. Insurgencia, terrorismo y guerrilla: una difícil conceptualización | 238 |
| 4.3.2. La lucha por y entre la población | 242 |
| 4.3.3. Carácter finalista: el objetivo político | 245 |
| | |
| Capítulo 5. LA IMPRESCINDIBLE TRANSFORMACIÓN MILITAR NORTEAMERICANA | 249 |
| 5.1. CONFORMACIÓN DE LA MODERNA TRANSFORMACIÓN MILITAR | 250 |
| 5.1.1. De la RMA a la Transformación | 250 |
| 5.1.2. Primeros pasos de la Transformación: la QDR 1997 | 252 |
| 5.1.3. El Ejército norteamericano sienta las bases de su Transformación | 260 |
| 5.2. LA VISIÓN TRANSFORMACIONAL DE BUSH Y RUMSFELD ANTES DEL 11-S. | 271 |
| 5.2.1. Un Secretario de Defensa para una Transformación: Donald Rumsfeld | 271 |
| 5.2.2. “Conmoción y Pavor”: fundamentos de la <i>Rumsfeld’s Way of War</i> | 277 |

SEGUNDA PARTE

2001-2007. CONTRAINSURGENCIA: UN NUEVO PARADIGMA PARA EL EMPLEO DEL PODER MILITAR

| | |
|---|------------|
| Capítulo 6. EL 11-S: GUERRA GLOBAL CONTRA EL TERRORISMO Y EVOLUCIÓN DE LA “DOCTRINA BUSH” | 281 |
| 6.1. EL “PARADIGMA <i>NEOCON</i> PARA LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE EEUU” SE IMPONE | 281 |
| 6.1.1. El 11 de septiembre de 2001: el <i>shock</i> de la vulnerabilidad de EEUU | 282 |
| 6.1.2. El “golpe de estado” <i>neoon</i> | 287 |
| 6.1.3. Declaración de la GWOT y relaciones cívico-militares: primeros desencuentros. | 293 |
| 6.1.4. La elección del objetivo: Irak en el punto de mira | 301 |
| 6.2. LA “DOCTRINA BUSH”: UN CONCEPTO ESTRATÉGICO PARA LA GWOT. | 307 |
| 6.2.1. El ataque preventivo como opción preferente | 310 |
| 6.2.2. El cambio de régimen | 315 |
| 6.2.3. El mantenimiento de la hegemonía global | 317 |
| 6.2.4. Las acciones unilaterales | 318 |
| | |
| Capítulo 7. LAS CAMPAÑAS “TRANSFORMACIONALES” DE IRAK Y AFGANISTÁN Y LA INSURGENCIA | 323 |
| 7.1. AFGANISTÁN 2001, IRAK 2003: EL “MODELO RUMSFELD” DE EMPLEO DEL PODER MILITAR | 324 |
| 7.1.1. La “campaña transformacional” de Afganistán: éxitos iniciales de la <i>Rumsfeld’s Way of War</i> | 325 |
| 7.1.2. Irak: un difícil momento para las relaciones cívico-militares | 335 |
| 7.1.3. El dilema transformacional: la oposición inicial | 351 |
| 7.2. EL NAUFRAGIO DEL PARADIGMA TRANSFORMACIONAL | 365 |
| 7.2.1. Inicio y desarrollo de la insurgencia iraquí: acciones y omisiones | 366 |
| 7.2.2. La Transformación militar se “transforma” | 388 |

| | |
|---|------------|
| Capítulo 8. COIN Y AMERICAN WAY OF WAR: ANTECEDENTES DE UNA DIFÍCIL RELACIÓN | 403 |
| 8.1. LA LUCHA CONTRA LA INSURGENCIA (COIN): LOS CLÁSICOS | 403 |
| 8.1.1. El referente de Mao y la Guerra Revolucionaria | 405 |
| 8.1.2. La aproximación británica a COIN | 413 |
| 8.1.3. David Galula: el “Clausewitz de COIN” | 416 |
| 8.2. LA AMERICAN WAY OF WAR VERSUS COIN | 422 |
| 8.2.1. El impulso de Kennedy y desarrollo de las SOF | 422 |
| 8.2.2. Más “búsqueda y destrucción” que “ganar corazones y mentes” | 426 |
| 8.2.3. El “síndrome de Vietnam” y la era Reagan-Weinberger | 432 |
| | |
| Capítulo 9. LOS “INSURGENTES” EN EL PENTÁGONO: DESARROLLO DEL MODERNO PARADIGMA COIN | 441 |
| 9.1. LOS “COINDINISTAS” CONTRA LA AMERICAN WAY OF WAR. | 442 |
| 9.1.1. Petraeus y demás “insurgentes” | 443 |
| 9.1.2. El <i>FM 3-24 Contrainsurgencia</i> y su ataque a la cultura estratégica de EEUU. | 458 |
| 9.2. IRAK, 2006: EL IMPRESCINDIBLE CAMBIO DE RUMBO | 470 |
| 9.2.1. La contestación <i>neocon</i> | 471 |
| 9.2.2. Segundo mandato de Bush: de la GWOT a la “Guerra Larga” | 480 |
| 9.2.3. Nace la <i>surge</i> : una oportunidad para COIN | 488 |
| | |
| <u>TERCERA PARTE:</u> | |
| <u>2007-2012. HACIA UNA NUEVA CONCEPTUALIZACIÓN DE COIN</u> | |
| | |
| Capítulo 10. EL SURGE EN IRAK: EL TRIUNFO DE LOS "COINDINISTAS" | 496 |
| 10.1. SURGE: LA OPORTUNIDAD PARA COIN | 496 |
| 10.1.1. De las aulas de Leavenworth a las calles de Bagdad, o de la teoría a la práctica | 498 |
| 10.1.2. Bush, Gates y Petraeus: una nueva etapa en las relaciones cívico-militares | 509 |

| | |
|--|------------|
| 10.2. EL LEGADO DEL GENERAL PETRAEUS | 525 |
| 10.2.1. COIN y el “caso iraquí” | 525 |
| 10.2.2. La institucionalización de COIN | 534 |
| | |
| Capítulo 11. AFGANISTÁN, O LA APLICACIÓN IMPERFECTA DEL “PARADIGMA COIN” | 543 |
| 11.1. LA “GUERRA BUENA” Y LA “GUERRA MALA” | 543 |
| 11.1.1. Barack Obama y su nueva aproximación al “problema afgano” | 544 |
| 11.1.2. El <i>surge</i> en Afganistán y la salida de Irak | 557 |
| 11.2. AFGANISTÁN: RELACIONES CÍVICO-MILITARES Y LA INVIABILIDAD DE COIN | 563 |
| 11.2.1. Crónica de unas relaciones cívico-militares disfuncionales: “control civil” y “profesionalismo”, a debate | 563 |
| 11.2.2. Los límites del paradigma COIN en Afganistán | 573 |
| | |
| Capítulo 12. ¿UN NUEVO "SÍNDROME DE VIETNAM"? | 581 |
| 12.1. NUEVO RUMBO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE EEUU | 581 |
| 12.1.1. Relevos en el Pentágono, anticipo de una nueva estrategia | 581 |
| 12.1.2. Cambio de rumbo hacia Asia-Pacífico: el adiós al “paradigma COIN” | 584 |
| 12.2. EL “PARADIGMA COIN”, EN CUESTIÓN | 586 |
| 12.2.1. La factibilidad: recursos humanos y económicos de empeño prolongado | 587 |
| 12.2.2. El carácter “no estratégico”, o una serie de tácticas y técnicas | 589 |
| 12.2.3. El fin político: necesidad de un gobierno efectivo | 590 |
| 12.2.4. La difícil adaptabilidad de la <i>American Way of War</i> | 591 |
| | |
| CONCLUSIONES | 595 |
| | |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 639 |

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

- **4GW:** Guerra de Cuarta Generación (*Fourth Generation Warfare*).
- **BCT:** Brigada de Combate (*Brigade Combat Team*).
- **BUR:** Revisión Integral (*Bottom-Up Review*).
- **CAP:** Sección de Acción Combinada (*Combined Action Platoon*).
- **CENTCOM:** Mando Unificado Central (*Central Command*).
- **CGSC:** Escuela de Mando y Estado Mayor (*Command and General Staff College*).
- **CIA:** Agencia Central de Inteligencia (*Central Intelligence Agency*).
- **CJCS:** Jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*).
- **COP:** Puesto de Combate Avanzado (*Combat Outpost*).
- **CPA:** Autoridad Provisional de la Coalición (*Coalition Provisional Authority*).
- **DoD:** Departamento de Defensa (*Department of Defense*).
- **EBO:** Operaciones Basadas en Efectos (*Effect Based Operations*).
- **FCS:** Sistema de Combate Futuro (*Future Combat System*).
- **GWOT:** Guerra Global contra el Terrorismo (*Global War on Terrorism*).
- **IED:** Artefacto Explosivo Improvisado (*Improvised Explosive Device*).
- **ISAF:** Fuerza Internacional de Seguridad y Asistencia (*International Security Assistance Force*).
- **JCS:** Junta de Jefes de Estado Mayor (*Joint Chiefs of Staff*).
- **JSOC:** Mando Conjunto de Operaciones Especiales (*Joint Special Operations Command*).
- **LIC:** Conflicto de Baja Intensidad (*Low Intensity Conflict*).
- **MNC-I:** Cuerpo de Ejército Multinacional en Irak (*Multi-National Corps – Iraq*).
- **MNF-I:** Fuerza Multinacional para Irak (*Multi-National Force – Iraq*).
- **MRAP:** Vehículos con Protección contra Minas y Emboscadas (*Mine-Resistant, Ambush-Protected*).
- **NCW:** Guerra centrada en la red (*Network Centric Warfare*).

- **NSC:** Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council*).
- **NSS:** Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy*).
- **OEF:** Operación “Libertad Duradera” (*Operation Enduring Freedom*).
- **OIF:** Operación “Libertad para Irak” (*Operation Iraqi Freedom*).
- **ONU:** Organización de las Naciones Unidas.
- **OPLAN:** Plan de Operaciones (*Operation Plan*).
- **ORHA:** Oficina para la Reconstrucción y la Ayuda Humanitaria (*Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance*).
- **PNAC:** Proyecto para el Nuevo Siglo Americano (*Project for the New American Century*).
- **QDR:** Revisión Cuatrienal de la Defensa (*Quadrennial Defense Review*).
- **RDO:** Operaciones Rápidas y Decisivas (*Rapid Decisive Operations*).
- **RMA:** Revolución en los Asuntos Militares (*Revolution in Military Affairs*).
- **SDI:** Iniciativa de Defensa Estratégica (*Strategic Defense Initiative*).
- **SecDef:** Secretario de Defensa (*Secretary of Defense*).
- **SOCOM:** Mando de Operaciones Especiales (*Special Operations Command*).
- **SOF:** Fuerzas de Operaciones Especiales (*Special Operations Forces*).
- **WMD:** Armas de Destrucción Masiva (*Weapons of Mass Destruction*).

INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN

Este trabajo de investigación cuya exposición ahora comienza se centra en la conformación del paradigma de Contrainsurgencia (COIN) en el estamento de seguridad y defensa norteamericano para hacer frente a la situación de seguridad en Irak y Afganistán tras las intervenciones militares de EEUU en estos dos países como consecuencia del 11-S. Esta ascensión de COIN acabó desplazando a la Transformación como argumento central del poder político en el Pentágono, que dejó asimismo de constituir el eje del debate sobre el modo de empleo preferente de las fuerzas militares entre la comunidad de defensa norteamericana y del resto de países occidentales.

Así, el marco de la investigación se sitúa en la evolución de la política de seguridad y defensa de EEUU, así como de la forma preferente de actuación del poder militar norteamericano, en el decenio que transcurre desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 hasta la retirada de las fuerzas norteamericanas de Irak, a finales de 2011, coincidiendo con la nueva orientación estratégica de la defensa de la administración Obama. Las relaciones cívico-militares son el hilo conductor de esta evolución, que es examinada bajo el prisma de las interacciones entre los máximos líderes políticos y los altos mandos militares del país.

1. MOTIVACIÓN Y OBJETO DE LA TESIS.

El objeto fundamental de la tesis es el estudio de los trascendentales cambios ocurridos en este periodo en la forma de aplicación del poder militar norteamericano, pasando de la Transformación militar al paradigma COIN, como consecuencia de la implicación del país en la Guerra Global contra el Terrorismo (*Global War on Terrorism, GWOT*), y las consiguientes operaciones en Afganistán e Irak. Este proceso tiene lugar en el contexto de unas especiales relaciones cívico-militares entre los máximos responsables políticos y militares, condicionadas a su vez por la particular cultura estratégica norteamericana que conforma la denominada *American Way of War*. El análisis del alcance de esta evolución, así como el grado de influencia que las relaciones cívico-militares y la cultura estratégica han ejercido en este proceso, permite

obtener las conclusiones de este trabajo de investigación.

Los años que siguieron a los trágicos sucesos del 11 de septiembre de 2001, los atentados terroristas sobre Nueva York y Washington que causaron miles de víctimas en lugares emblemáticos del territorio continental de EEUU, supusieron una conmoción sin precedentes a nivel global. Pero para la administración Bush en particular supuso la necesidad de emprender un cambio radical en las prioridades que se había marcado al tomar el poder ejecutivo de la nación apenas unos meses antes. Supuso, en definitiva, una modificación completa de los presupuestos que se había definido el presidente Bush en política exterior, para declarar la Guerra Global contra el Terrorismo (*Global War on Terrorism, GWOT*) que llevaría a las fuerzas militares de EEUU a tener desplegados más de un centenar de miles de soldados en Irak y Afganistán apenas dos años más tarde.

Fue también con el inicio de la nueva administración Bush, en enero de 2001, cuando la Transformación militar ocupa el primer plano del debate en el ámbito de la seguridad y defensa en EEUU. Si bien sus bases habían sido establecidas en la década previa, y puede considerarse como heredera de los argumentos esenciales de la Revolución en los Asuntos Militares (*Revolution in Military Affairs, RMA*), su impulso definitivo se produce tras la llegada al Pentágono del Secretario de Defensa Donald Rumsfeld. Su agenda transformacional pasa a ocupar la primera prioridad para el Departamento de Defensa (*Department of Defense, DoD*), pretendiendo una completa redefinición de la organización, procedimientos de empleo y sistemas de materiales y armamento de dotación en los ejércitos, y sobre todo en la mentalidad de sus miembros.

Esta Transformación representaba, en definitiva, un cambio radical en el paradigma imperante en el estamento militar norteamericano en relación con su forma preferente de empleo del poder militar, la conocida como *American Way of War*. Por ello, este proceso transformacional es contestado en el seno de las Fuerzas Armadas norteamericanas, principalmente sus fuerzas terrestres, para las que además suponía una disminución en su entidad y, sobre todo, una pérdida de relevancia frente a los otros ejércitos. Todo ello en un entorno de relaciones entre las autoridades civiles del Pentágono, encabezadas por Rumsfeld, y los máximos líderes militares, que eran claramente disfuncionales y de mutua desconfianza.

Es también en este momento cuando, a consecuencia de los errores cometidos por EEUU en cuanto al planeamiento y ejecución de la fase posterior a las operaciones en Afganistán e Irak,

comienza a cobrar auge la insurgencia, sobre todo en este último escenario. Surgido en el marco de unas operaciones de estabilización y reconstrucción que no se preveían complicadas, este nuevo adversario sorprendió a las fuerzas norteamericanas que no estaban ni organizadas, ni equipadas, ni adiestradas, ni lo que es más grave, preparadas mentalmente para hacerle frente. Hacia 2006, la situación de seguridad en Irak se había deteriorado a unos niveles tales que la administración Bush tomó definitivamente conciencia de la posibilidad de una derrota cierta para EEUU a menos que se produjese un cambio de rumbo en la estrategia seguida para estas operaciones posteriores a las principales de combate.

Es entonces cuando comienzan a hacerse oír las voces que impulsan otra forma de hacer frente a este nuevo adversario no convencional, al que las fuerzas norteamericanas hasta entonces habían tratado de combatir con una aproximación relativamente afín a la *American Way of War*. La insurgencia que estaba causando serios problemas a las fuerzas norteamericanas en Irak, y poco a poco cobraba fuerza en Afganistán, requería una forma de empleo completamente diferente del poder militar, contrario a la preferida por los mandos militares. Así, la contrainsurgencia (*Counterinsurgency, COIN*) empieza a revelarse como la estrategia para revertir la complicada situación en la posguerra iraquí.

El modelo COIN que comienza a imponerse privilegia la lucha por ganar el apoyo de la población, por garantizar su protección, frente al modelo basado principalmente en el ataque y destrucción de los elementos insurgentes. Requiere una cantidad importante de "botas sobre el terreno", siendo de la máxima importancia la interacción directa con la población, el contacto personal con las gentes cuyo favor trata de arrebatarse a la insurgencia. En este nuevo tipo de guerra resultan prácticamente irrelevantes los costosos programas transformacionales y sistemas de armas de última generación. Se trata, por tanto, de un modelo de hacer la guerra diferente del paradigma transformacional que había impulsado el Pentágono en los últimos años.

Todas estas dinámicas se producen, además, con unas interacciones entre las máximas autoridades civiles y militares de EEUU que condicionan el debate sobre la mejor forma de emplear la herramienta que representan los ejércitos. Por parte de las autoridades políticas, presidentes como George W. Bush y Barack Obama, Secretarios de Defensa como Donald Rumsfeld y Robert Gates, y otras autoridades como los embajadores Paul Bremer y Ryan Crocker, imprimieron cada uno de ellos un carácter distintivo a sus relaciones con los líderes militares en el ejercicio de su autoridad sobre el poder militar. Y por parte de los líderes militares, las especiales personalidades de Colin Powell, Eric Shinseki, Tommy Franks, Ricardo

Sanchez, Peter Schoomaker, George Casey, David Petraeus y Stanley McChrystal también imprimieron un especial carácter a sus relaciones con las autoridades políticas.

Es en este contexto de la historia reciente del ámbito de la seguridad y defensa de EEUU, sobre el que ya había cultivado una gran afición y curiosidad personal, el que hizo años atrás plantearme la posibilidad de realizar un trabajo de investigación que pudiese responder a mis dudas:

1. ¿Por qué se produjo el cambio radical en la política de seguridad y defensa de EEUU tras el 11-S y la GWOT?
2. ¿Qué hizo que la Transformación prácticamente desapareciese de los documentos oficiales y del ámbito de estudio de la comunidad de defensa de EEUU hacia 2007?
3. ¿Cómo acabó imponiéndose la práctica de COIN, tan diferente de la *American Way of War*, hasta llegar a su aplicación en Irak y Afganistán?
4. ¿Qué influencia tuvieron los diferentes caracteres personales y actitudes de las autoridades políticas y militares del momento, todas ellas apasionantes y dignas de estudio, en la aplicación de esta nueva forma de hacer la guerra?

Según Umberto Eco, en su genial obra “Cómo se hace una tesis”, existen cuatro reglas básicas para la elección del tema de la investigación, siendo la primera de ellas que éste sea del interés del doctorando. Es precisamente éste el caso de esta tesis doctoral. Mi condición de militar profesional, y mi inquietud y pasión por la lectura sobre estos temas, hizo que comenzase a tomar forma la idea de afrontar el enorme desafío que supone realizar una tesis doctoral que diese respuesta a estas preguntas.

Pero otras tres circunstancias contribuyeron de forma decisiva a que decidiese finalmente dar el paso adelante y acometer este proyecto que ahora se presenta. Primero, en 2007 tuve la oportunidad de redactar y defender, como parte del programa de doctorado de Paz y Seguridad ofrecido por el Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" (IUGM) de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), el trabajo de investigación “El poder militar de EEUU en la Guerra Global contra el Terrorismo” para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados. Fue tras completar este trabajo cuando, ya iniciado en la labor investigadora, comencé realmente a plantearme las preguntas antes mencionadas.

La segunda circunstancia que favoreció mi decisión de acometer este trabajo fue la

oportunidad que disfruté de ser alumno, durante dos cursos académicos, de la Escuela de Mando y Estado Mayor del Ejército de EEUU en Fort Leavenworth, Kansas, y posteriormente en el mismo centro también como alumno de la Escuela de Estudios Militares Avanzados. En concreto, fue en los años 2008 a 2010, momento clave en que se producían gran parte de los acontecimientos referidos. El *surge* en Irak estaba alcanzando resultados positivos, como el general Petraeus se encargó de exponernos en una genial conferencia. Y el presidente Barack Obama decidía incrementar también el número de tropas en Afganistán.

Pero sobre todo, estos dos años me permitieron convivir día a día con los demás alumnos, oficiales del Ejército norteamericano, que compartían sus experiencias en Irak y Afganistán y exponían sus vivencias referidas a la puesta en práctica de COIN, y lo que representó para ellos al mando de sus soldados. Y sobre todo, me permitió el acceso a numerosas fuentes documentales, así como al contacto directo con los profesores y demás cuadro académico, que con su mayor experiencia y responsabilidad en las operaciones de la GWOT desde 2001 completaban la visión de mis compañeros de aula.

Y la tercera circunstancia, definitiva para mi decisión de lanzarme a la tarea, fue el apoyo que desde el primer momento en el que le planteé las líneas maestras de este proyecto encontré en quien después sería mi director de tesis. Estaba seguro que, contando con su guía, este proyecto no podría sino llegar a buen término. En aquellos momentos iniciales también fue esencial el aliento de otro profesor, otro de los pocos expertos del ámbito académico que sobre estos temas existen en nuestro país, que me animó a llevarlo a cabo.

Esta tesis además recoge el testigo de otra tesis, realizada en 2009, cuyo tema central fue la Revolución en los Asuntos Militares (*Revolution in Military Affairs, RMA*) en EEUU en la década de los noventa, y que consideraba a esta RMA sustituida por la Transformación militar. Esta tesis planteaba el interés que tendría un futuro trabajo de investigación que analizase el cambio de rumbo de la Transformación como consecuencia del empeño de EEUU en las guerras entonces en su apogeo en Afganistán e Irak.

En el contexto de esta investigación, se encuentra también el artículo realizado para su publicación en una revista de carácter científico que, titulado “Teoría de la guerra de Clausewitz en la lucha contra la Insurgencia (COIN): ¿mantiene su validez?”, examina los argumentos centrales de la teoría de la guerra del genial prusiano, como son la subordinación de la guerra a los fines políticos y la concepción trinitaria con las tres fuerzas principales que interaccionan en

la guerra, bajo el prisma de los principios fundamentales del paradigma COIN.

Pero sobre todo, con este trabajo de investigación he tratado de aportar al ámbito académico de nuestro país reflexiones sobre unos temas de los que existe muy poca literatura en español, como son los de la Transformación militar y COIN. Y supone una aportación inédita en lengua española sobre la influencia que las relaciones cívico-militares, es decir, la interacción entre los máximos líderes políticos y militares de un estado-nación, ejerce en la forma de aplicación de su poder militar. Si bien centrado en el caso de EEUU, sus conclusiones podrían ser de aplicación y de futuros trabajos de investigación para el caso de otros países como España.

Según el profesor de Ciencias Políticas y Sociales Stefano Bartolini, uno de los posibles motivos que mueven al investigador para la elección del problema a investigar puede ser “tratar de maximizar la importancia teórica de su trabajo”, en cuyo caso “deberá seleccionar un problema que, en un momento dado y en relación a un nivel determinado de acumulación de conocimientos de ese terreno, sea susceptible de ofrecer resultados nuevos, capaces de modificar las posturas científicas y teorías existentes en ese campo” (Bartolini, 1995, 41).

Éste podría ser el motivo que me ha animado a la elección del objeto de estudio y a finalizar la tesis que ahora se presenta. Si este trabajo sirve mínimamente para fomentar el debate en el ámbito de la seguridad y defensa en nuestro país, y arroja algo de luz sobre las cuestiones planteadas a los interesados en esta materia, o a aquellos que se acercan a ella por primera vez, daré por bien empleado el esfuerzo realizado.

2. MARCO TEÓRICO: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN.

El primer problema a la hora de acometer la investigación que permita responder a las preguntas planteadas fue el de acotar su ámbito. Para Umberto Eco, "una tesis demasiado panorámica constituye un acto de soberbia". No es exactamente el evitar que se atribuya al doctorando tal acto de soberbia, sino el poder hacer realmente la investigación abarcable, y en definitiva viable, lo que obliga a acotar el objeto de la investigación, ante la enorme cantidad de fuentes de todo tipo existentes sobre este tema.

Más aún, los aspectos planteados para el objeto de la tesis incluyen una gran variedad de

ámbitos del conocimiento. Transformación militar, contrainsurgencia, relaciones cívico-militares, cultura estratégica y forma de hacer la guerra asociada, así como los cambios en la política exterior y de seguridad de EEUU, como aspectos más importantes y objeto todos ellos de investigación en este trabajo, incluyen disciplinas tan diversas como Relaciones Internacionales, Sociología, Estrategia, Historia, Ciencia Política y Antropología, entre otras.

Por tanto, se hace imprescindible acotar el campo de la investigación, lo que se ha realizado en tres ámbitos: conceptual, espacial y temporal. Esto es, se han establecido límites en los ámbitos temático, geográfico y cronológico.

1. El límite temático ha sido el más difícil de llevar a cabo a la hora de plantear la investigación, por la enorme cantidad de disciplinas y aspectos diferentes que se interrelacionan. La ascensión y aplicación del que he denominado "paradigma COIN" para su aplicación en Irak y Afganistán ha sido el objeto preferente de estudio de esta tesis. En relación con ello, también ha sido preciso estudiar la Transformación militar, su gestación y su desaparición como argumento preferente en el debate sobre seguridad y defensa, otro de los temas de estudio. Pero para poder responder a las preguntas planteadas, han sido objeto de estudio otros dos temas: la *American Way of War* o forma preferente de hacer la guerra en EEUU, y las relaciones cívico-militares.
2. Geográficamente, el objeto de la tesis se localiza en tres áreas. Por un lado, los dos espacios de batalla donde se va a aplicar COIN como consecuencia de la GWOT y la aparición de la insurgencia: Irak y Afganistán. Y el tercer "espacio de batalla", como lo refirió el Secretario de Defensa Robert Gates en sus memorias, es Washington. Las dinámicas y relaciones entre civiles y militares en los despachos de la Casa Blanca y del Pentágono, y las existentes desde este centro de poder con los jefes militares en Bagdad y Kabul, definen en términos espaciales la investigación.
3. Y cronológicamente, el estudio se centra en la década que transcurre desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Washington y Nueva York, hasta enero de 2012. Fue en este momento cuando el presidente Obama anunció el cambio estratégico que, implícitamente, supuso el abandono de COIN como estrategia preferente de empleo del poder militar norteamericano, tras haberse producido la retirada de las tropas norteamericanas de Irak a finales de 2011, y anunciar una aproximación diferente para el "problema afgano". Se trata, pues, de una década apasionante desde el punto de vista de los

cambios trascendentales que se producen en el ámbito de la seguridad y defensa norteamericana, y del que pueden extraerse múltiples conclusiones desde los aspectos de COIN y de la influencia de las relaciones cívico-militares en su implementación.

Una vez acotada la investigación en estos tres ámbitos, es preciso observar el estado de la cuestión en relación con el objeto de la tesis, a fin de poder definir adecuadamente el problema y, consecuentemente, formular las hipótesis.

COIN es una forma de empleo del poder militar que parece estar relegada en la actualidad, cuando menos, a un segundo plano. Tras un periodo de ascenso y auge que puede estimarse entre los años 2006 a 2011, el cambio de prioridad estratégico anunciado por el presidente Obama en 2012 supuso *de facto* el abandono de COIN. Por aquel entonces fue además objeto de fuertes críticas entre la comunidad de expertos en defensa que no sólo cuestionaron su validez para las guerras futuras que se avecinaban en el nuevo área de interés prioritario estratégico, Asia-Pacífico, sino que incluso se ponía en duda que hubiesen sido la herramienta adecuada para afrontar los conflictos del decenio anterior.

En este contexto, si bien el término “Transformación” no aparece como tal en el debate sobre el modelo a seguir para la organización, equipamiento y adiestramiento de las fuerzas militares del futuro, sin embargo los argumentos de la “Tercera estrategia de compensación” (*Offset Strategy*) anunciada por el Secretario de Defensa Chuck Hagel en septiembre de 2014 recuerdan a los esgrimidos en los pasillos del Pentágono a principios de 2001, cuando la administración Bush inició del proceso transformacional como elemento esencial de su política de defensa. Las circunstancias que rodearon la ruta de la Transformación entonces podrían ser de interés para el nuevo “paradigma de la compensación” que se anuncia.

Y en relación con las relaciones cívico-militares, tras el cierto auge que adquirió su estudio en los años noventa, poco se ha en los últimos años sobre su influencia en la formulación y ejecución de las políticas y estrategias. El ámbito de la influencia que ejerce el modelo de relaciones entre los líderes políticos y militares de una nación tiene influencia tanto en el planeamiento y conducción de las operaciones militares, como en la adopción o no de una determinada forma de empleo del poder militar que trata de imponerse.

En definitiva, el estudio de cómo han influido estas relaciones cívico-militares tanto en las guerras de Irak y Afganistán, como en la asunción de la Transformación y COIN, no ha

merecido prácticamente atención en el ámbito anglosajón, salvo ciertos artículos de opinión. Sin embargo, cada vez adquiere mayor importancia el estudio de este ámbito, sobre todo en el escenario actual y futuro con conflictos en los que la forma de empleo del poder militar cada vez es más polimorfa y menos ortodoxa, y en los que unas funcionales relaciones cívico-militares serán imprescindibles para asegurar una correcta formulación estratégica que permita implementar al poder militar sobre la zona de operaciones los objetivos políticos marcados por el poder civil.

En este momento en el que deben considerarse aspectos colaterales que son imprescindibles de abordar para poder contextualizar lo anterior. Así, un trabajo de investigación que aborde las circunstancias que rodearon el tipo de respuesta preferente de los EEUU tras el 11-S debe analizar el grado de influencia del grupo ideológico de los neoconservadores, más popularmente conocidos como *neocons*. Es conveniente estudiar el impacto en las políticas que condujeron a las intervenciones militares de Irak y Afganistán, así como la evolución de la Transformación de la Defensa en EEUU.

Si bien a partir de 2006 parece haberse difuminado su influencia, el estudio de cómo este grupo de pensadores sin ambición política, pero con una gran capacidad de proselitismo e influencia a través de la “red neoconservadora” de medios de comunicación afines, lograron forjar su ideario y conseguir que fuese asumido como propio por la administración norteamericana, se considera de interés desde el punto de vista sociológico por la posible aparición en el futuro de otros grupos ideológicos con estas características.

La conceptualización del nuevo adversario al que se enfrentan las sociedades occidentales también debe ser investigada, para determinar los rasgos distintivos del adversario al que debe hacer frente COIN, que no es otro que la insurgencia. Así, desde la década de los setenta se han sucedido distintos términos para referirse a este tipo de conflicto distinto del convencional, debiendo ser considerados “conflicto simétrico”, “Guerra de cuarta generación”, “Guerra sin restricciones” (*Unrestricted Warfare*), “Guerra de las tres manzanas” (*Three-block War*), “Guerra coordinada” (*Compound Warfare*) y “Guerra híbrida”. De estos conceptos, este último es sobre el que existe un mayor debate e interés, por el hecho de ser asociado a grandes potencias como Rusia o China que pueden hacer uso coordinado y sinérgico de las capacidades convencionales y no convencionales que tienen a su disposición.

“Insurgencia” y “terrorismo” son conceptos que suelen emplearse de forma indistinta, bien

por falta de rigor, bien de forma intencionada por el matiz deslegitimador que el término terrorista tiene frente al más aceptable de insurgente. Éste término alcanzó gran relevancia y protagonismo en los momentos álgidos del conflicto de Irak y Afganistán, con la lucha contra la insurgencia como argumento estratégico dominante en los ejércitos occidentales, para haber perdido de nuevo interés. En cualquier caso, la distinción conceptual entre “insurgente”, “terrorista” y “guerrillero” es de interés para el objeto de estudio, siendo la base para identificar los rasgos de la insurgencia que, en definitiva, serán los que deba asumir COIN para combatirla.

Asimismo, las características de “insurgencia global” que se identifica en el nuevo adversario de Occidente, denominación que cuenta con amplia aceptación, mantiene la vigencia del concepto de insurgencia y, como forma de combatirla, anticipa el concepto de una “COIN global” que merecería conceptualización y estudio.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA E HIPÓTESIS QUE INFORMAN LA INVESTIGACIÓN

Tras haber acotado el campo de la investigación, y examinado el estado de la cuestión que permita establecer su marco teórico, es el momento de comenzar el auténtico trabajo de la investigación. Y para ello, resulta imprescindible la definición del problema a resolver, siendo este problema el que sirve de base para la definición de la hipótesis. Por tanto, esta formulación de la hipótesis debe reflejar el problema que pretende resolver la investigación. A su vez, la validación de esta hipótesis informa y dirige toda la labor investigadora.

El problema que se pretende resolver con la investigación es el de identificar hasta qué punto los principios que informaban la Transformación militar, en base a los cuales se habían llevado a cabo las operaciones militares de Afganistán en 2001 e Irak en 2003, eran impulsados fundamentalmente desde el poder político el Pentágono, ante la resistencia o cuando menos indiferencia de los mandos militares. Y al mismo tiempo, se pretende identificar también las condiciones que propiciaron la adopción de COIN como paradigma prevalente de empleo del poder militar, a su vez también aparentemente distinto de la *American Way of War*. Y en todo ello, ¿qué papel desempeñaron las relaciones entre los máximos líderes civiles y militares del país, entre los que se incluían personalidades y caracteres muy determinados?

Es éste el problema que pretende resolver la investigación. Y para ello, la hipótesis principal

sobre la que se basa esta tesis doctoral es que *la adopción en EEUU de COIN como paradigma de empleo del poder militar en la pasada década, en respuesta a la acción de la insurgencia en Afganistán e Irak, supuso un cambio fundamental en el rumbo de la Transformación militar en curso, así como la aparición de una auténticamente nueva ‘American Way of War’, todo ello en el contexto de unas interacciones entre los máximos líderes políticos y militares que supuso una ruptura de la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares.*

Para la validación de esta hipótesis se identifica el siguiente grupo de seis sub-hipótesis como principales elementos vertebradores y guía de este trabajo de investigación:

1. *Tras el 11-S tuvo lugar un significativo giro de la política exterior y de seguridad norteamericana, encontrando la administración Bush en el que puede denominarse “el paradigma neocon para la seguridad y defensa de EEUU” la respuesta ya preparada para hacer frente a la nueva amenaza planteada. Esta adopción del ideario neocon influyó en gran medida en la priorización del empleo del poder militar para articular la reacción al 11-S.*

Este trabajo de investigación no pretende corroborar la influencia *neocon* en la agenda exterior norteamericana tras los atentados de Nueva York y Washington, sobre la que existe abundante literatura. Sin embargo, para validar esta hipótesis, se analizarán aquellos aspectos concretos en los que cabe apreciar esta identificación con los ideales *neocons*, y comprobar la forma en que fueron articulados para su implementación en los momentos iniciales de la GWOT, cuando se produjeron las decisiones sobre las invasiones de Afganistán e Irak. También será preciso estudiar su posible reflejo en los documentos oficiales de más alto rango de la administración en este ámbito, como es la Estrategia Nacional de Seguridad.

2. *La Transformación militar fue un proceso impuesto “de arriba abajo” (top-down) desde las máximas instancias políticas de la nación, principalmente el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, que fue ampliamente contestado por los máximos líderes militares, y finalmente abandonado por las exigencias de las operaciones militares en Irak y Afganistán.*

El proceso de gestación y desarrollo de la Transformación militar, analizado desde la óptica de las relaciones cívico-militares, permite ver hasta qué punto su imposición se debió al empeño personal de Rumsfeld, recibiendo una contestación mayoritaria por parte de los miembros de los ejércitos, por ser contrarios a su forma preferida de hacer la guerra. Un proceso transformacional fue impulsado asimismo por el general Shinseki en el seno del

Ejército, iniciado con anterioridad, pero que también sufrió fuertes resistencias.

El nivel de contestación a la Transformación entre los mandos militares, en el contexto de la grave situación por la que atravesaba Irak a finales de 2006, unido a lo ocurrido con la agenda transformacional tras abandonar Rumsfeld su puesto como SecDef, permitirá obtener conclusiones sobre si realmente se trataba de su visión "personal" y no compartida por la mayoría de miembros de las fuerzas militares norteamericanas.

3. *La cultura estratégica norteamericana, representada por la ‘American Way of War’, que privilegia el empleo del poder militar con masivo empleo de la potencia de fuego y abrumadora superioridad de fuerzas, con máximo aprovechamiento de las ventajas que la tecnología pone al servicio de la guerra, se muestra en esencia incompatible con los postulados básicos del paradigma COIN. Es precisamente la adopción de COIN como forma preferente del poder militar la que debe considerarse como “nueva” ‘American Way of War’.*

Los principios de la forma preferente norteamericana de hacer la guerra o *American Way of War*, emanados de la cultura estratégica de EEUU, deberán compararse con los rasgos que definen COIN. Estos rasgos encuentran su fundamento en los “clásicos COIN”, plasmados a finales de 2006 en el FM 3-24 COIN. Este examen deberá realizarse a la luz de las actuaciones en el ámbito de la lucha contra la insurgencia en Vietnam y las “guerras menores” en las que ha participado EEUU en el pasado siglo, y las más recientes en el marco de la GWOT.

4. *La conformación del paradigma COIN, a diferencia de lo ocurrido en el caso de la Transformación, fue en esencia un proceso “de abajo arriba” (bottom-up), consecuencia de las realidades impuestas por las operaciones de Afganistán e Irak, cuya adopción tuvo amplias implicaciones.*

Han existido en la historia reciente de EEUU dos casos en los que se ha pretendido institucionalizar COIN con un impulso “de arriba abajo”, en los años sesenta y ochenta, protagonizados por el presidente Kennedy y el SecDef Weinberger durante la administración Reagan, respectivamente. En ambos casos los principios de COIN fueron contestados por los miembros del estamento militar, poco permeables a cambios radicales que afectasen a su paradigma preferente de empleo del poder militar.

Pero a mitad de la pasada década, ejercen su acción proselitista el grupo denominado "COINdinistas", compuesto por miembros de las fuerzas armadas de mediana graduación, junto con algunos expertos civiles en COIN, que abogan por un cambio de rumbo en la guerra de Irak sobre la base de un modelo de lucha contra la insurgencia "centrado en la población". Su impulso "de abajo arriba" para tratar de institucionalizar los principios del "paradigma COIN" hubo de enfrentarse tanto a la forma de entender la guerra prevalente en el seno de las fuerzas militares, como entre los líderes civiles del Pentágono aferrados al dogma transformacional, contrario a los fundamentos de COIN.

5. *A partir de la adopción de COIN como forma preferente de aplicación del poder militar norteamericano, sus principios se pusieron en práctica en Irak y Afganistán con resultado diverso, pero demostrando en cualquier caso un cambio en la 'American Way of War'.*

El aumento de tropas o *surge* en Irak coincidió con la nueva estrategia con la que el presidente Bush pretendía cambiar la deriva de los acontecimientos en este país. Para llevarla a cabo, fue nombrado a partir de 2007 el general Petraeus, que aplicó los principios recogidos en el FM 3-24, en un contexto favorable para que surtiesen efecto. Tres años más tarde se le presentó la misma ocasión en Afganistán, con el presidente Obama otorgando prioridad a esta "guerra de necesidad". El comprobar hasta qué punto son apreciables los principios del paradigma COIN recogidos en el FM 3-24 es de relevancia para esta investigación.

Estos principios, una vez hechos suyos por el presidente Bush y el SecDef Gates a partir de 2007, trataron de institucionalizarse en el estamento de la defensa norteamericano. No obstante, encontraron resistencia entre los máximos líderes militares en general, entre los representantes de aquellos componentes de las Fuerzas Armadas norteamericanas para los que la adopción de este "paradigma COIN" como forma de empleo preferente del poder militar supondría una pérdida de relevancia en el contexto de la defensa, así como entre sectores de la industria de armamento. En cualquier caso, el grado auténtico de cambio conseguido en la *American Way of War* deberá ser examinado por las actuaciones y opiniones, trabajos y estudios más recientes en este ámbito, fuera por tanto del marco temporal de esta tesis.

6. *Las interacciones de los máximos líderes militares en Washington tanto con las autoridades políticas de la nación, presidente y Secretario de Defensa, como con los jefes militares en el teatro de operaciones, supusieron una desviación de la teoría "normal" de las relaciones cívico-militares y de su modelo de "control objetivo", con importantes repercusiones en la*

implementación tanto del proceso de Transformación como del paradigma COIN en Irak y Afganistán.

Los expertos en relaciones cívico-militares coinciden en señalar al modelo “separatista” de Huntington como el prevalente en EEUU a lo largo de su historia, frente al modelo “fusionista” de Janowitz. El modelo huntingtoniano, que aboga por la separación de los ámbitos de competencia propios de civiles y militares, sin embargo no parece el que rige las actuaciones tanto de los líderes civiles como de los militares en el contexto de las guerras no convencionales, cual es el entorno de COIN.

Es preciso por tanto estudiar las interacciones entre los máximos dirigentes políticos y militares tanto en el contexto de lucha contra la insurgencia, para lo que el caso de Vietnam también puede arrojar conclusiones, como los de Irak y Afganistán. Además habrá que examinar las dinámicas de estas relaciones con motivo del intento de imponer el dogma transformacional en el estamento de la defensa norteamericana por parte de las autoridades políticas del Pentágono. Bush, Rumsfeld, Powell, Shinseki, Franks, Gates, Petraeus, Obama y McChrystal son los actores principales y objeto de estudio a este respecto.

4. CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE LA INVESTIGACIÓN.

Esta tesis doctoral se articula sobre la base de las relaciones entre cuatro conceptos principales que han vertebrado la investigación. Estos conceptos son “Transformación Militar”, “Contraingurgencia” (COIN), “Relaciones cívico-militares” y “*American Way of War*” o forma de hacer la guerra preferente para los miembros de los ejércitos de EEUU. La precisión conceptual sobre el significado que en este trabajo de investigación tienen estos términos es fundamental, toda vez que no existe consenso entre los autores, expertos y documentos oficiales que permita ofrecer una definición genérica para cada uno de ellos. La realización de la investigación primero, y la presentación y divulgación de los resultados después, hacen imprescindible esta conceptualización que se presenta a continuación.

La "Transformación" es entendida como el proceso de "cambio radical" del estamento de defensa de EEUU, y sobre todo de sus Fuerzas Armadas, emprendido con la administración Bush en 2001, e impulsado por el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld. Este "cambio

radical", que supone la mejor forma de interpretar la Transformación, no se limita a la mera modernización de sistemas de armas e incorporación de nuevas tecnologías a la guerra, sino que incluye también los ámbitos organizativo, de adiestramiento, de formación de personal, de doctrina pero, más importante, de la mentalidad de los miembros de los ejércitos, todo ello para conformar la nueva forma de empleo que del poder militar propugnaba.

Heredera de los presupuestos conceptuales de la Revolución en los Asuntos Militares (*Revolution in Military Affairs, RMA*) desarrollada en la década de los noventa principalmente, la Transformación fue el concepto que capitalizó la atención de la comunidad de seguridad y defensa en los años iniciales de la administración Bush. El SecDef Rumsfeld extendió su nivel de ambición hacia lograr este cambio radical no sólo en el ámbito de las Fuerzas Armadas, sino también en la organización y funcionamiento del Departamento de Defensa (*Department of Defense, DoD*) en su conjunto.

En cuanto a su denominación, la literatura que refleja este concepto de Transformación emplea de forma indistinta los términos "Transformación de la defensa" (*Defense Transformation*) y "Transformación militar" (*Military Transformation*). En esta tesis se emplea en término "Transformación" para referirse de forma genérica a los "cambios radicales" pretendidos en el estamento de seguridad y defensa norteamericanos, que debían afectar particularmente a la forma de empleo del poder militar. A partir de 2006, con la salida del Secretario de Defensa Donald Rumsfeld del Pentágono y el cambio de estrategia en Irak, la Transformación perdió importancia como el proceso de "cambio radical" ambicionado por el liderazgo político de EEUU para cambiar la forma de entender la aplicación del poder militar y adquirir las capacidades necesarias para las guerras del futuro, para desaparecer completamente de los documentos oficiales y del ámbito de la seguridad y defensa con la administración Obama.

El segundo término que debe ser precisado es "Contrainsurgencia" (COIN), objeto fundamental de estudio en este trabajo. Debe entenderse como forma de empleo de los elementos del poder nacional, entre ellos del poder militar, para hacer frente a un movimiento insurgente. Este trabajo se centra en el estudio del que he denominado "paradigma COIN", para referirse a la forma específica de entender la aplicación de COIN que se convierte en el tema dominante en el ámbito del debate sobre seguridad y defensa hacia 2007, con ocasión del *surge* de fuerzas norteamericanas en Irak al mando del general Petraeus. Este "paradigma COIN" es recogido en la denominada como doctrina COIN, publicada oficialmente como *Field Manual 3-24 Counterinsurgency*, reflejada en este trabajo como FM 3-24 COIN, y cuyo artífice principal fue

el general Petraeus, junto con el apoyo de un grupo de militares de mediana graduación, y de algunos expertos civiles, que impulsaron esta nueva teoría, y que han sido denominados "COINdinistas".

Los rasgos distintivos que se consideran definatorios de este paradigma COIN son tres, relacionados con otros tantos rasgos de la insurgencia, que en definitiva supone el adversario al que COIN trata de contrarrestar. El primero de estos rasgos es que se trata ante todo de una lucha para conseguir el favor de la población, a la que se pretende aislar de la insurgencia, y en la que garantizar su protección adquiere prioridad absoluta. Segundo, implica la utilización de tácticas y procedimientos diferentes de los convencionales, requiriendo un espíritu creativo y capacidad de adaptación a todos los niveles en el bando contrainsurgente. Y en tercer lugar, COIN se trata de un empeño eminentemente político que se requiere la estrecha coordinación de los esfuerzos militares y no militares, para conseguir la unidad de esfuerzo en todas las actuaciones contra la insurgencia. Son los referidos a una COIN "centrada en la población" (*population-centric*), al modelo COIN "centrado en el enemigo" (*enemy-centric*) cuyo foco son las acciones directas para la destrucción de los elementos insurgentes.

"Relaciones cívico-militares" es el tercer término objeto de estudio. En el ámbito de esta tesis, se conceptualiza como la forma especial de interacción entre los jefes militares de mayor rango y los máximos representantes políticos de la nación. En un sentido amplio, este concepto incluye las relaciones entre las fuerzas armadas de un estado nación y la sociedad a la que sirven. Sin embargo, en este trabajo de investigación será el objeto de estudio las interacciones entre las máximas autoridades políticas de la nación con responsabilidades en materia de seguridad y defensa y los máximos líderes militares.

Así, por parte de las autoridades civiles, se centra el estudio en las figuras del presidente y Secretario de Defensa (*Secretary of Defense, SecDef*). En cuanto a los líderes militares, serán objeto de estudio el jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff, CJCS*), el jefe de Estado Mayor del Ejército, el jefe del Mando Unificado Central (*Central Command, CENTCOM*) como responsable de las operaciones militares en Afganistán e Irak, así como los jefes de las fuerzas norteamericanas en estos los países, sin excluir otras autoridades civiles y militares cuyo estudio se ha considerado relevante.

Es importante distinguir entre los términos "relaciones cívico-militares" y "cooperación cívico-militar" (*civil-military cooperation, CIMIC*), que trata de las acciones de colaboración y

cooperación establecidas por los mandos militares, en cualquier nivel, con los actores civiles en general, para apoyo del cumplimiento de su misión. Engloba las relaciones de las organizaciones militares con las no militares, tanto gubernamentales como no gubernamentales, así como con la población y autoridades locales de la zona de operaciones. Si bien este aspecto está presente en las operaciones militares, y sobre todo son un componente fundamental en la implementación de COIN, no son objeto de estudio en este trabajo.

"*American Way of War*", como expresión de la cultura estratégica norteamericana. Todo estado-nación cuenta con una cultura definida, compuesta por un conjunto de valores, costumbres, y actitudes desarrollados a lo largo de su devenir histórico. Cabe por tanto referirse a una "cultura estratégica" para cada estado-nación, entendida como sus preferencias y actitudes en el ámbito estratégico, propios de su cultura como pueblo. En este contexto, existe una forma específica de entender y conducir la guerra (*Way of War*) de cada estado-nación derivada de su cultura estratégica.

En el caso de EEUU, existe una forma genuinamente norteamericana de hacer la guerra, la *American Way of War*, que definido por el historiador Russell Weigley en 1973, cuenta como rasgos distintivos la búsqueda de una derrota rápida y aplastante de los ejércitos enemigos, con un espíritu ofensivo y agresivo, y empleo de la máxima concentración de potencia de combate posible, y la sustitución de "tecnología por hombres" en el campo de batalla. Tiene sus raíces en una más amplia *Western Way of War*, de la que comparte sus argumentos esenciales. Estos argumentos, a lo largo de la investigación, se compararan con los requeridos para llevar a cabo el paradigma COIN anteriormente conceptualizado.

Si bien existen otros conceptos que serán objeto de estudio a lo largo de la investigación, fundamentalmente en la parte primera, no se consideran fundamentales para la solución del problema. Transformación militar, COIN, relaciones cívico-militares y *American Way of War* son los argumentos esenciales sobre los que se articula esta tesis.

5. FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN.

Una de las principales dificultades encontradas para llevar a cabo este trabajo de investigación ha sido precisamente la enorme cantidad de fuentes y datos relacionados con el objeto de

estudio. A pesar de haber sido acotado en los términos expuestos, existe una abundante literatura referida a los conceptos fundamentales de la investigación, sobre todo en relación con la Transformación y COIN. Sobre las intervenciones militares en Irak y Afganistán existe asimismo una muy rica literatura. Sin embargo, no existe tanta sobre la relación entre COIN y Transformación, así como sobre la relación de estos conceptos con la *American Way of War* y las relaciones cívico-militares.

Esta ingente cantidad de fuentes tiene muy diversa naturaleza y procedencia, desde publicaciones, artículos de opinión, *think tanks*, monografías, documentos oficiales, memorias, informes, informaciones en prensa y medios de comunicación, entre otros. Existe mucha literatura accesible al público en el mercado editorial, así como en los fondos bibliográficos de bibliotecas especializadas, siendo de destacar para la elaboración de este trabajo las de la Escuela de Mando y Estado Mayor de EEUU (Fort Leavenworth, Kansas), y en la UNED la biblioteca central y la del IUGM. En cualquier caso, todo el material para la elaboración de esta investigación ha consistido en fuentes abiertas, si bien algunos documentos y testimonios han procedido de documentos desclasificados recientemente.

Asimismo, ha sido fundamental para esta investigación el acceso a publicaciones, monografías, datos y documentos oficiales a través de Internet en los sitios web de organismos e instituciones oficiales, corporaciones, *think tanks* y personalidades relevantes del ámbito académico y del pensamiento relacionadas con aspectos de seguridad y defensa, casi todos ellos también del ámbito anglosajón.

Según el origen de la información que contienen, las fuentes pueden clasificarse en bibliográficas y documentales, mientras que en función del nivel de información que proporcionan pueden ser primarias y secundarias. Han sido fuentes bibliográficas la mayor parte de las utilizadas en este trabajo, que se clasifican a continuación en relación a los conceptos fundamentales de la investigación: Transformación, COIN, *American Way of War* y relaciones cívico-militares. Para cada uno de ellos, además, se señalan las principales fuentes documentales. Se significa que la mayor parte de autores referidos a continuación han realizado aportaciones válidas para la investigación no sólo al bloque temático o conceptual al que se adscribe, sino que sus obras han abordado más de uno de los aspectos conceptuales.

Sobre el primer bloque conceptual considerado, la Transformación militar, existen tanto fuentes bibliográficas como documentales. Las segundas son referidas a documentos oficiales de

la administración norteamericana que permiten estudiar sus antecedentes en la época de los noventa, destacando la *Base Force* de 1991, la *Bottom-Up Review* de 1993, la *Joint Vision 2010* de 1996, y la Revisión Cuadrienal de la Defensa (*Quadrennial Defense Review, QDR*) de 1997 y *Transforming Defense*, también de 1997. Es de interés asimismo *The Army Vision: Soldiers on Point for the Nation*, de 1999, antecedente de la Transformación que el general Shinseki pretendía para el Ejército, y la Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy, NSS*) de 1999. Pero sobre todo, es fundamental la QDR 2001, “la QDR de la Transformación”, con la que se produce la proclamación oficial de la Transformación como vertebradora del cambio que la administración Bush ambicionaba para el estamento de la defensa.

Las fuentes bibliográficas que permiten obtener una visión de los antecedentes a la agenda transformacional de Rumsfeld son *Shock and Awe* de Harlan Ullman, inspiradora de la visión transformacional sobre la nueva forma de hacer la guerra propugnada por Rumsfeld, la *Rumsfeld's Way of War*; otros autores de referencia en este campo son Ian Roxborough, Richard Hundley, Andrew Bacevich, James Kitfield, Frederick Kagan, Hans Binnendijk y Arthur Cebrowsky, este último nombrado por Rumsfeld director de la Oficina de Transformación de la Fuerza (*Office of Force Transformation*). Supone también una fuente de máxima relevancia las referencias que sobre la Transformación incluyen George W. Bush y Donald Rumsfeld en sus memorias, así como sus declaraciones públicas y artículos en revistas de máxima difusión. Es de destacar que en este ámbito de la Transformación sí existe en España cierta literatura del ámbito académico, producida por Guillem Colom.

Del ámbito COIN las fuentes bibliográficas son muy numerosas y de diversa naturaleza. Son referencia imprescindible los considerados como “clásicos COIN”, aquellos autores de referencia que explícita o implícitamente han realizado formulaciones sobre la lucha insurgente y contrainsurgente, y cuya influencia se ha extendido hasta nuestros días. En este grupo cabe incluir a Sun Tzu, Mao Tse-tung, el “Ché” Guevara, el general Giap, los británicos C. E. Caldwell, T. E. Lawrence, más conocido como “Lawrence de Arabia”, Sir Robert Thomson y Frank Kitson, y los franceses Roger Trinquier y David Galula. Y sin olvidar al filósofo de la guerra Karl von Clausewitz, que aun sin entrar en el grupo de los “clásicos COIN”, sus argumentos en relación con la insurgencia merecen ser considerados, pudiendo extraerse conclusiones sobre su validez actual.

Más recientemente, son una referencia obligada para el estudio del desarrollo del moderno paradigma COIN el australiano David Kilcullen, y los norteamericanos Thomas Ricks, quien

popularizó el apelativo de “COINdinistas”, así como Sebastian Gorka, William Polk, Douglas Porch, John Nagl, David Ucko, Gian Gentile, Robert Cassidy, Frederick Kaplan y el general David Petraeus.

Sin embargo, las fuentes documentales en este ámbito conceptual de COIN son más escasas. En cualquier caso, constituyen referencia obligada las publicaciones del Cuerpo de *Marines Small Wars Manual* de 1940 y el FMFM 8-2, “Operaciones contra Fuerzas Guerrilleras” (*Operations against Guerrilla Forces*) de 1961, así como el manual del Ejército *FM 100-20, Low Intensity Conflict* de 1981. Estos documentos permiten observar la evolución del concepto de COIN a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Y más recientemente son imprescindibles para el objeto de este trabajo la *DoD Directive 3000.05: Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction* de 2005, y sobre todo el *FM 3-24 Counterinsurgency* de 2006, donde se recoge el “paradigma COIN” tal y como será aplicado en Irak apenas semanas más tarde de su publicación por el general Petraeus.

El *FM 3-24 Insurgencies and Countering Insurgencies* de 2014, si bien quedaría fuera del ámbito temporal o cronológico que acota este trabajo de investigación, es también imprescindible para observar la evolución del concepto de COIN tras su abandono “oficial” por la administración Obama a principios de 2012. Es significativo que se sustituye “COIN” por “*Countering Insurgencies*” en el propio título del manual, en lo que puede suponer una muestra más de los esfuerzos de la administración Obama por marcar diferencias respecto de las políticas en el ámbito de la seguridad y defensa de su antecesor en la Casa Blanca.

En el área conceptual de la *American Way of War* y la cultura estratégica norteamericana no se han identificado fuentes documentales dignas de mención. En cuanto a las bibliográficas, existe bastante literatura para conceptualizar “cultura estratégica”, ya desde la década de los setenta, cuando comienza a ser objeto de estudio esta disciplina en el contexto de la Guerra Fría, representando obras de referencia las de Jack Snyder, Colin S. Gray, Carnes Lord y Alistair Iain Johnston, y más reciente Robert Scales y Jeffrey Lantis. Son escasos los estudios dedicados a la cultura estratégica norteamericana, como los de Dima Adamsky y Anita Arms.

Sin embargo, existen numerosas obras sobre la *American Way of War* desde que Russell Weigley acuñase el término en 1973. En 1989 es publicado por Victor Davis Hanson el término *Western Way of War*, que es también referencia obligada para contextualizar la forma preferente de EEUU de hacer la guerra dentro de una más amplia forma occidental. Son de destacar las

obras y publicaciones diversas sobre este ámbito de Antulio Echevarria, Max Boot, Adrian Lewis, Thomas Mahnken y Brian McAllister Linn, este último defendiendo la existencia de una *Army Way of War*. Sobre la incompatibilidad de la *American Way of War* y COIN, es preciso tener en cuenta a los ya mencionados David Ucko, Robert Cassidy y Colin S. Gray, así como a Ahmed Hashim, Jeffrey Record y John Nelson.

En cuanto al cuarto área conceptual considerado, el de las relaciones cívico-militares, debe tenerse en cuenta la obra de los máximos exponentes de la teoría de las relaciones cívico-militares y considerados como autores de referencia, como son Samuel Huntington, Morris Janowitz, Elliot A. Cohen y Rebecca Schiff. Ya en marco cronológico que abarca este estudio, son de destacar como expertos en esta materia a Dale Herspring, Mackubin Owens, Richard Kohn y Peter Feaver.

Pero sobre todo, son esenciales las biografías, memorias, publicaciones y declaraciones en medios de comunicación de las autoridades políticas y militares de relevancia para el objeto de la tesis, fundamental fuente primaria para poder analizar sus interacciones y relaciones. Representan una muy valiosa fuente para esta investigación las memorias de George W. Bush, Donald Rumsfeld, Paul Bremer, Robert Gates y los generales Tommy Franks y Stanley McChrystal. Sobre el presidente Barack Obama y el general David Petraeus existe asimismo muy abundante literatura de tipo biográfico, y en menor medida también existe referencias sobre las actuaciones en relación con esta tesis de los generales Colin Powell, Eric Shinseki, Ricardo Sanchez, Peter Schoomaker y George Casey.

Sobre todas estas personalidades existe infinidad de artículos y publicaciones en prensa digital con sus declaraciones en entrevistas y transcripciones de sus discursos y apariciones públicas. Todas éstas constituyen fuentes primarias de la máxima relevancia, por representar a las máximas autoridades políticas y militares durante el periodo de interés para esta tesis, y por tanto son las personalidades clave que van a configurar las diferentes dinámicas producidas en las relaciones cívico-militares objeto de estudio de este trabajo.

Al margen de estos cuatro grandes áreas, coincidentes con lo que se han definido como conceptos fundamentales de la investigación, es preciso referir las principales fuentes relacionadas con otros aspectos también de importancia en esta tesis. Así, en relación con el neoconservadurismo, es preciso considerar las obras de Stefan Halper y Jonathan Clarke, de Gary Dorrien, Jonah Goldberg, David Griffin y Francis Fukuyama. En España cabe destacar las

aportaciones a esta área de Florentino Portero, Soeren Kern y Percival Manglano. Pero sobre todo, representan fuentes primarias imprescindibles las publicaciones y declaraciones a los medios de comunicación de reconocidos *neocons* como Robert Kagan, William Kristol y Paul Wolfowitz.

Y es en los *think tanks* y medios de comunicación neoconservadores de referencia donde es posible encontrar fuentes documentales para analizar el ideario *neoon*, siendo representativas las publicaciones *The Nacional Interest* y *The Weekly Standard* y los *think tanks* *American Enterprise Institute*, considerado “el cuartel general del pensamiento *neoon*”, el *Project for the New American Century* y el *Center for Security Policy*. Otra fuente documental imprescindible es la “Guía para la Planificación de la Defensa” de 1992, elaborada en el Pentágono y cuyo borrador fue filtrado a la prensa, recogía buena parte del ideario *neoon*, si bien finalmente no fue promulgada oficialmente.

Otro ámbito que en realidad tiene aspectos comunes con todos los anteriores es el referido a la política de seguridad y defensa de EEUU durante las administraciones Bush y Obama, y más concretamente las guerras de Irak y Afganistán, sobre lo que existe una gran cantidad de literatura al respecto. Como referencias primarias esenciales hay que considerar las referidas a las memorias y declaraciones de los máximos líderes civiles y militares, antes expuestas. Son imprescindibles los cuatro libros de Bob Woodward, el primero publicado en 2002, con Bush en los primeros momentos de la GWOT, y el cuarto en 2010, con Obama tratando de solucionar el “problema afgano”. Todos ellos, además, representan una fuente primaria del máximo interés en cuanto a las relaciones cívico-militares y su impacto sobre el planeamiento y ejecución de las operaciones militares en Irak y Afganistán.

Las obras de Thomas Ricks son una narración esencial de los acontecimientos antes y después del *surge* en Irak, así como son también fundamentales los dos libros de Michael Gordon y Bernard Trainor, el de David Cloud y Greg Jaffe como fuente sobre las personalidades de los principales líderes militares, así como las aportaciones de Richard Clarke, Douglas Feith, Bruce Jentleson y David Rothkopf en lo referente a la política de seguridad de Bush.

Y en relación con el estudio del enemigo no convencional o irregular, en todas las distintas conceptualizaciones que desde los años setenta se vienen realizando, hasta llegar a la insurgencia, debe considerarse las obras de Andrew Mack, Thomas Van Baarda y D.E.M. Verweij, Ian Beckett, Stephen Metz, Douglas Johnson, Max Boot, Colin S. Gray, Thomas X.

Hammes, William Lind, los coroneles chinos Qiao Liang y Wang Xiangsui con su *Unrestricted Warfare*, el general Charles C. Krulak, Thomas Huber, David Rapoport, y Frank Hoffman con su “Guerra híbrida”.

A modo de resumen, desde el punto de vista del investigador que aborde un trabajo sobre este objeto de estudio, debe tener en cuenta las siguientes consideraciones generales en relación a las fuentes de la investigación:

1. La práctica totalidad de la literatura existente procede del ámbito anglosajón y está escrita por tanto en lengua inglesa, más concretamente originada en EEUU. Si bien existe algunos trabajos del ámbito académico nacional, fundamentalmente artículos publicados en revistas científicas, referidos a la Transformación y COIN, no existe literatura en nuestro país sobre a las relaciones cívico-militares o la cultura estratégica en el ámbito de la seguridad y defensa, y con la conceptualización empleada en este trabajo.
2. La ingente cantidad de datos obliga a focalizar adecuadamente el esfuerzo investigador, acotar el objeto del estudio, y efectuar una “reducción de datos” a fin de seleccionar aquellas fuentes de mayor relevancia y rigor, tanto por la importancia del autor como del tema tratado. No obstante, esta dificultad, a su vez, aporta la ventaja de permitir una más efectiva labor de obtención de conclusiones por verificación y contraste entre diferentes fuentes.
3. El tema de las guerras de Irak y Afganistán, así como la política exterior y de seguridad de los presidentes George W. Bush y posteriormente del presidente, es tratado por ciertos autores y medios de comunicación social con una marcada parcialidad y apasionamiento, por las connotaciones políticas que encierran. Ello supone una dificultad añadida para el investigador, pero que debe tener en cuenta para realizar su trabajo con el suficiente rigor.

6. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS.

La metodología es la herramienta por la que será resuelto el problema planteado. Es decir, la aplicación metodológica servirá para el examen y explotación de los datos contenidos en las

fuentes y el análisis necesario a fin de validar las hipótesis planteadas, a través del proceso de investigación. Dadas las características de las fuentes de la investigación para el objeto de estudio que plantea esta tesis, con una gran volumen y diversidad, la elección de un adecuado método adquiere una importancia fundamental para poder llevar a buen término este empeño investigador.

La realización de este trabajo utilizará una aproximación cualitativa, debido principalmente a que la naturaleza no cuantitativa de las fuentes, y los términos en los que está planteado el problema de la investigación, no requiere de una aproximación cuantitativa. El análisis de las dinámicas que llevaron a la Transformación militar hacia el “paradigma COIN”, en el contexto de las relaciones cívico-militares, debe ser esencialmente cualitativo, como cualitativo será el resultado y conclusiones de esta investigación.

Para ello, se va a seguir el “modelo interactivo” de Miles y Huberman (1994), que contempla tres actividades concurrentes para llevar a cabo el análisis cualitativo:

1. Reducción de datos, por la que se localizan, seleccionan, compilan y transforman los datos en elementos que permitan su evaluación y análisis. Se trata de un proceso intuitivo en muchas ocasiones, manifestado desde el mismo momento en el que se acota el objeto de la investigación y se define el problema y las hipótesis. Para este trabajo de investigación, las características referidas de las fuentes otorga a este proceso de reducción de datos una importancia extrema.
2. Exposición de datos, por la que se organizan para estar disponibles y accesibles. Para este trabajo se organizarán con un criterio temático, en relación con las cuatro grandes áreas conceptuales referidas en el apartado anterior en cuanto a la organización de las fuentes de la investigación. Los datos se presentarán de forma narrativa.
3. Conclusiones que verifiquen y presenten los datos, que se enfocarán en este trabajo hacia la validación de las seis sub-hipótesis que permitirán la resolución del problema, esto es, la validación de la hipótesis mayor planteada.

Para Miles y Huberman se trata de un proceso cíclico e interactivo, que implica una actividad constante de obtención de nuevos datos, por lo que este análisis tiene una naturaleza eminentemente continua e iterativa. De ahí la importancia de acotar perfectamente el campo de la investigación en los tres ámbitos de concepto, espacio y tiempo, tal y como se ha realizado anteriormente.

El proceso seguido para la reducción de datos ha priorizado el recurso a las fuentes primarias de carácter documental, en base a documentos oficiales de la administración, organizaciones, instituciones, *think tanks*, etc. Este estudio ha sido realizado al mismo tiempo que la explotación de las fuentes primarias bibliográficas, sobre todo biografías, memorias y declaraciones públicas con los testimonios de los principales actores en el objeto de estudio, esto es, los máximos líderes civiles y militares de EEUU en el periodo que limita la investigación. Los datos anteriores serán posteriormente confirmados con fuentes secundarias o bien con las contribuciones de expertos en seguridad y defensa, y autores que mostraban diferentes puntos de vista sobre el estado de la cuestión.

En cualquier caso, dos fundamentos metodológicos que han guiado la redacción de la tesis son:

1. Una reducción al máximo los aspectos descriptivos, remitiendo a las referencias bibliográficas necesarias para su consulta, a fin de poder centrar el esfuerzo de redacción sobre los aspectos explicativos y deductivos que permitiesen avanzar en la labor investigadora.
2. Una priorización al estudio de las actuaciones, actitudes e interacciones entre los líderes políticos y militares de mayor responsabilidad en relación con el objeto de estudio, a fin de poder extraer conclusiones sobre su influencia en los cuatro conceptos fundamentales que articulan la tesis: Transformación, COIN, *American Way of War* y relaciones cívico-militares.

7. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

Tras exponer esta "Introducción a la investigación", en la que se reflejan los argumentos principales que vertebran toda la elaboración del trabajo realizado, esta tesis doctoral ha articulado en tres partes fundamentales, que exponen de forma secuencial en el tiempo los procesos objeto de estudio, para finalizar con unas conclusiones en las que se validan las hipótesis que han servido de guía al trabajo investigador.

Con la primera parte se establece un marco teórico y conceptual del estado de la cuestión, con estudio de los conceptos clave de la investigación con anterioridad al 11-S, paso imprescindible

para poder enmarcar a su vez la investigación en el marco cronológico establecido. La segunda parte estudia los cambios en la política de seguridad y defensa de EEUU acometidos por la administración Bush tras el 11-S y hasta principios de 2007, con la virtual desaparición de la Transformación y su sustitución por el paradigma COIN. Y la tercera parte, que comienza con la aplicación del *surge* a partir de febrero de 2007 por el general Petraeus en Irak, finaliza con el cambio de estrategia decidido por el presidente Obama a principios de 2012.

Por tanto, la primera parte es fundamental para contextualizar los conceptos fundamentales de la investigación, anteriormente definidos. En el Capítulo 1 se analiza en primer lugar el nacimiento y evolución de los neoconservadores, así como los aspectos definitorios de su ideario, para concluir con la definición de su “paradigma *neocon* para la seguridad y defensa de EEUU”, dispuesto para ser empleado cuando se presentase la ocasión, lo que ocurriría con el fatídico 11-S y la necesidad de la administración Bush de disponer de una respuesta rápida, contundente y perfectamente articulada al nuevo desafío planteado.

El Capítulo 2 realiza un estudio sobre el concepto de "cultura estratégica", las razones de su aparición en los años setenta, y la relación de este concepto con la *Way of War*. Posteriormente, se definen los principios característicos de la cultura estratégica norteamericana, así como los rasgos de la "forma genuinamente americana de hacer la guerra" o *American Way of War*, y su relación con una más amplia *Western Way of War*, para finalizar con la identificación de lo que puede considerarse como el *Army Way of War*, reflejo de la existencia de "subculturas" en el seno de las fuerzas armadas norteamericanas.

El Capítulo 3 tiene por objeto los fundamentos teóricos de las relaciones cívico-militares, sobre los que no existe literatura publicada en España al respecto. Se analizan las teorías la “separatista” de Samuel Huntington y la “fusionista” de Morris Janowitz, las principales diferencias entre ellas, y la forma en que se han reflejado a lo largo de la historia de EEUU estas relaciones entre líderes políticos y militares, así las medidas tomadas para tratar de asegurar el "control civil", principalmente tras la Segunda Guerra Mundial. Se presta especial atención a dos momentos muy significativos de estas relaciones: las ocurridas con las administraciones Johnson y Clinton, coincidentes con dos momentos clave para la historia reciente de EEUU como fueron la guerra de Vietnam y la posguerra Fría.

El Capítulo 4 hace un estudio de los distintos términos para referirse a los conflictos en los que uno de los contendientes no sigue las pautas de los ejércitos regulares en el campo de batalla,

esto es, se rige por técnicas y procedimientos no convencionales o irregulares. Así, desde que en los años setenta fue acuñado el término "Guerra asimétrica", se estudian a continuación los que se producen cronológicamente: "Guerra de cuarta generación", "Guerra sin restricciones" (*Unrestricted Warfare*), "Guerra de las tres manzanas" (*Three-block War*), "Guerra coordinada" (*Compound Warfare*) y "Guerra híbrida". De cada uno de ellos se concluyen sus aspectos distintivos y el valor añadido que proporcionan, que de alguna manera los distingue de los anteriores. Se concluye con el estudio de las similitudes y diferencias entre los conceptos "guerrilla", "terrorismo" e "insurgencia", concluyendo con los rasgos que definen a la insurgencia.

Y el Capítulo 5 y último de esta primera parte se ocupa del origen y significado de la Transformación militar, su relación con la RMA, y cómo las fuerzas militares norteamericanas se van adaptando a lo largo de la década de los noventa a las exigencias del nuevo escenario. Se dedica atención también a los intentos transformacionales propios del ámbito del Ejército, que de la mano del general Shinseki sienta las bases de la Transformación que pronto se impondrá desde el Pentágono a partir de 2001. Y sobre todo, se dedica especial atención a la visión transformacional del SecDef Rumsfeld, las razones por las que fue elegido por el presidente Bush para este cargo, así como los argumentos teóricos sobre los que se ha basado la que puede denominarse la *Rumsfeld's Way of War*.

La segunda parte comprende desde los cruentos atentados del 11-S en Nueva York y Washington, en 2001, hasta la que puede considerarse como "mayoría de edad" de la formulación teórica del moderno paradigma COIN, en 2007, con la surge de tropas en Irak bajo el mando del general Petraeus.

Se estudia en el Capítulo 6 los motivos del gran impacto que el 11-S tuvo sobre la sociedad norteamericana en general y sobre la administración Bush en particular. Estas circunstancias especiales provocaron la necesidad articular una respuesta contundente y rápida, proporcionada por el "paradigma *neoon*" perfectamente articulado, y la forma en la que proporcionó los argumentos principales del giro en política exterior y de seguridad de EEUU. Se analizan asimismo las circunstancias de la declaración de la GWOT, y cómo van evolucionando sus objetivos en los meses siguientes al 11-S, hasta convertirse Irak en su objetivo principal, en el contexto de unas particulares relaciones cívico-militares. También se realiza un estudio de la Estrategia Nacional de Seguridad de 2002 y la forma en la que el ideario *neoon* se encuentra reflejado en sus argumentos esenciales.

En el Capítulo 7 analiza la incorporación de la Transformación militar a las campañas militares de Afganistán en 2001, e Irak en 2003, y el papel desempeñado por el SecDef Rumsfeld en su diseño, para conseguir hacer de ellas unas campañas propiamente transformacionales, y el impacto que esta actuación tuvo sobre las relaciones cívico-militares, con unas especiales interacciones entre el SecDef y los máximos líderes militares del momento, especialmente el general Shinseki. Es objeto de estudio, además, la influencia de dos circunstancias que comienzan a producirse a partir de 2004, como son el nacimiento y auge de la insurgencia iraquí, y las responsabilidades inintencionadas que tuvieron los líderes políticos y militares de EEUU a este respecto, y por otro lado las medidas que en el seno del Ejército se toman para poder hacer frente a la grave situación que se producía en Irak, así como el clima de contestación a la Transformación, que llevaron a la decisión del presidente Bush de emprender el cambio de estrategia para Irak y la salida de Rumsfeld del Pentágono.

La gestación del "paradigma COIN" y su incompatibilidad con los principios de la *American Way of War* es el objeto de estudio del Capítulo 8. Comienza con una exposición de los aspectos principales de los denominados "clásicos COIN", como T. E. Lawrence, Mao Tse-tung, el general Giap, Sir Robert Thompson, Frank Kitson, y sobre todo David Galula, "el Clausewitz de COIN", por reflejar principios esenciales recogidos en el modelo COIN adoptado por EEUU. Se estudia asimismo la aplicación que de COIN realizaron las fuerzas norteamericanas en Vietnam desde el punto de vista de su relación con la *American Way of War* así como de las relaciones cívico-militares, con especial atención a los dos intentos fallidos de implantar "de arriba abajo" el modelo COIN en el estamento militar norteamericano, en los años sesenta y ochenta, esfuerzos personalizados en el presidente Kennedy y el SecDef Weinberger durante la administración Reagan.

Y el Capítulo 9 estudia la actuación del grupo "insurgente" de los "COINdinizistas", liderados por el general Petraeus, y su intento de imponer el paradigma COIN como forma preferente de empleo del poder militar en EEUU ante la resistencia o cuando menos indiferencia del resto de la institución. Se analizan asimismo las tres aportaciones consideradas fundamentales de la doctrina COIN, reflejada en el FM 3-24, y su incompatibilidad con la *American Way of War*. La contestación que desde las filas *neocon* recibe la gestión de la administración de la posguerra, coincidente con el periodo de pérdida de relevancia de este movimiento ideológico, así como la toma de conciencia del presidente Bush de la necesidad de llevar a cabo una nueva estrategia para Irak, son también analizados, para concluir las especiales circunstancias en las que se gesta el *surge* o aumento de tropas en Irak sobre el que se basa la nueva estrategia.

Y la tercera parte de esta tesis doctoral, con tres capítulos, se refiere al periodo temporal entre el inicio de la aplicación del paradigma COIN a partir de 2007, la que Petraeus denominó "la era de COIN", en Irak primero y Afganistán después, hasta el cambio de rumbo en la política de seguridad y defensa de la administración Obama hacia principios de 2012. Son los años del "éxito" de COIN en Irak, y de su "fracaso" en Afganistán, con relevantes interacciones de los generales Petraeus y McChrystal con los líderes políticos, que permite obtener interesantes conclusiones sobre la naturaleza de las relaciones cívico-militares en un contexto COIN.

Así, el Capítulo 10 se ocupa del estudio del conflicto en Irak en los trascendentes años de 2007 y 2008, desde un triple aspecto. Primero, en cuanto a la aplicación de los principios básicos del FM 3-24 COIN definidos con anterioridad, y su efectividad en su paso de la teoría a la práctica. Segundo, las dinámicas que se produjeron en las relaciones cívico-militares y cómo éstas contribuyeron al éxito inicial de COIN en Irak, con el papel desempeñado por sus tres actores clave: Bush, Gates y Petraeus. Y tercero, se analizan los principales cambios que la institucionalización del "paradigma COIN" comenzó a imponer en la *American Way of War*, como muestra de la adaptabilidad de las fuerzas militares al nuevo contexto.

El capítulo 11 tiene por objeto las circunstancias que rodearon la aplicación de COIN en Afganistán, centrandose principalmente el estudio a partir de la llegada de Barack Obama a la presidencia a principios de 2009, con la determinación de otorgar la prioridad a la "guerra de necesidad" de Afganistán y abandonar definitivamente la "guerra de elección" que suponía la de Irak. Así, se estudia el proceso de toma de decisiones de los máximos líderes políticos y militares en relación con el aumento de soldados en Afganistán y la estrategia a seguir. Se analiza las dinámicas de las relaciones cívico-militares entre los máximos responsables de ambos ámbitos, Obama y McChrystal, así como las diferencias en su forma de entender las relaciones con el poder civil con respecto a Petraeus. Finaliza con un análisis de las limitaciones mostradas por el "paradigma COIN" en cuanto a su aplicación en las particulares características del escenario afgano.

Para terminar, el Capítulo 12 refiere el nuevo rumbo de la política de seguridad y defensa acometido por el presidente Obama a principios de 2012, coincidente con la retirada completa de las tropas de Irak, el abandono del "paradigma COIN" como principio preferente de empleo de las fuerzas militares, y el cambio de prioridad hacia la región Asia-Pacífico. A partir de este momento, COIN vuelve a ser el centro del debate estratégico en la comunidad de expertos en defensa, pero esta vez para poner en cuestión su validez ante el nuevo escenario que anunciaba la

administración Obama, así como consecuencia de una década de guerra contra la insurgencia que había tenido un elevado coste para el país en términos de vidas y de recursos. Se analizan los que se consideran principales argumentos de los contrarios a COIN como forma válida de afrontar los nuevos retos que se anticipaban, y que mostraban condiciones favorables para un retorno al argumentario transformacional abandonado a su vez en 2007.

Finaliza la presentación de este trabajo con la presentación de las Conclusiones, expuestas en relación con la validación de las seis hipótesis establecidas.

En suma, este trabajo de investigación, cuyo objeto de estudio ha sido las relaciones entre los conceptos de Transformación y COIN, y cómo influyen en ellos la forma preferente de entender el empleo del poder militar o *Way of War*, así como las interacciones entre los máximos líderes de la nación o relaciones cívico-militares. Si bien los conceptos fundamentales cuentan con abundante literatura anglosajona, las relaciones propuestas entre ellos en este trabajo de investigación suponen una aportación novedosa y original al objeto del estudio, que mantiene plena vigencia y estarán presentes en cualquier forma de empleo del poder militar que se lleve a cabo. En relación a nuestro país, se trata de un terreno prácticamente virgen a la investigación.

Las conclusiones de esta tesis doctoral, debidamente extrapoladas a la situación y vicisitudes del estamento de la defensa en España, de nuestra cultura estratégica, y de las especiales relaciones cívico-militares en nuestro país, pueden servir de base para futuros trabajos de investigación que aborden este objeto de estudio en el ámbito de la política de seguridad y defensa de España.

En un momento en el que el concepto de “insurgencia global”, si bien ya empleado desde hace tiempo por la comunidad de expertos en COIN, se encuentra de máxima actualidad, podría ser de interés conceptualizar las características que tendría la forma de hacerle frente: una “COIN global”.

Otro posible ámbito para futuros trabajos puede ser la forma en que la nueva estrategia impuesta a partir del cambio de foco a Asia-Pacífico ha devuelto al estamento de la defensa

norteamericano a una situación similar a la que se encontraba en 2001, así como el grado de institucionalización que las lecciones de una década de lucha contra la insurgencia en Irak y Afganistán han dejado en el estamento de la defensa de EEUU. La próxima guerra en la que se implique EEUU podría no ser combatida necesariamente en los términos preferidos por los líderes norteamericanos...

Por último, sólo espero que el lector que ahora empieza a leer esta tesis doctoral disfrute tanto con su lectura como lo ha hecho el doctorando con su elaboración.

CAPÍTULO 1

CONFORMACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD NORTEAMERICANA: LOS *NEOCONSERVADORES*

“In the tumultuous days following 9/11, the neo-conservatives were ready with a detailed, plausible blueprint for the nation’s response.”

Stefan Halper & Jonathan Clarke, *America Alone*, 2004, p. 138.

Dentro del marco establecido para este trabajo de investigación es preciso analizar aquellos aspectos determinantes del giro tomado por la política exterior y de seguridad de EEUU tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 sobre Nueva York y Washington, el 11-S, y situar así en su adecuado contexto la principal respuesta de la administración Bush ante este nuevo desafío: la declaración de la Guerra Global al Terrorismo. Es en el marco de la GWOT donde tienen lugar las intervenciones militares en Afganistán e Irak, con un impacto fundamental en el rumbo de la política de seguridad y defensa de EEUU, así como en la Transformación de la defensa.

Este capítulo estudia la formulación de los postulados *neocon* en el ámbito de la seguridad y defensa, para poder analizar con posterioridad su grado de influencia real en el rumbo tomado por la administración Bush tras la conmoción que supusieron los atentados del 11-S, así como en la elección del tipo de respuesta preferente tras los atentados: la respuesta militar.

1.1. ¿QUIÉNES SON LOS *NEOCONS*?

No es posible definir con carácter inequívoco el ideario *neocon*, ante la ausencia de un credo, texto fundacional u organización que de forma explícita refleje sus principios, que además cuentan con múltiples matices y tonalidades (Petre, 2006, iv). Los neoconservadores se consideran, ante todo, pensadores, sin que puedan ser claramente adscritos a una determinada

tendencia política o ideológica.¹ No existe una línea que delimite claramente quién es y quién no es *neocon*.²

Así, el neoconservadurismo puede ser considerado como una “tendencia intelectual” más que como una escuela de pensamiento político,³ por la confluencia de diversas corrientes intelectuales que han dado como resultado una serie de principios reconocibles en todos los *neocons*,⁴ lo que es compatible con su carácter no monolítico y rico en matices. No obstante, del análisis de las declaraciones que sobre política exterior y de seguridad hacen sus más destacados proponentes, así como de las publicaciones emitidas en sus principales medios, pueden extraerse conclusiones determinantes para entender los presupuestos básicos del ideario *neocon* y, con ello, comprobar su influencia en el rumbo tomado por la administración Bush tras el 11-S.

El neoconservadurismo no forma ningún partido político. Los *neocons* tampoco representan en su conjunto, como existe cierta creencia generalizada, una facción ultraconservadora y radical dentro del partido Republicano. De hecho, los componentes de este grupo no se consideran políticos en sentido estricto, sino activistas ideológicos, analistas y académicos. No obstante, tienen en común una hoja de servicios en anteriores administraciones republicanas, especialmente durante los mandatos de Ronald Reagan en la década de los ochenta, y de George H. Bush, para después ocupar ciertos puestos clave durante la presidencia de George W. Bush.

En la década de los noventa, si bien se vieron excluidos de cargos políticos relevantes, supieron transmitir de forma clara e influyente sus ideas a través de una extensa red de medios de comunicación y fundaciones creadoras de opinión (*think tanks*), con los que tejieron su propia “red neoconservadora” para constituirse en una “cohorte ideológica”.⁵ Se trata, ante todo, de un grupo ideológico (Celik, 2005, 30), genuinamente norteamericano, con una doctrina propia sobre

¹ “*Neoconservatives have often grumbled at attempts to place them into an ideological pigeonhole. As Irving Kristol said in 1979, ‘when two neoconservatives meet they are more likely to argue with one another than to confer or conspire.’*” (Halper y Clarke, 2004, 48).

² “*Their [neocon’s] movement is not a card-carrying organization. They do not hold meetings or conventions. There is no absolute dividing line between who is and who is not a neo-conservative.*” (Halper y Clarke, 2004, 10). Ver también Halper y Clarke (2004, 41).

³ “*Neoconservatism is, as its proponents rarely title of declaring, a very broad position –often defined more as an ‘intellectual tendency’ than a clear school of thought.*” (Williams, 2005, 197).

⁴ “*Those who argue that neoconservatism does not exist point to the fact that there is no established neoconservative ‘doctrine,’ as was the case with, for example, Marxism-Leninism, and note the disagreements and contradictions that exist among self-styled neoconservatives. This is all true, but the fact that neoconservatism is not monolithic does not imply that it does not rest on a core of coherent ideas. Rather, it is a confluence of intellectual streams that have resulted in areas of ambiguity or disagreement among neoconservatives.*” (Fukuyama, 2007, 14).

⁵ “*Because they have the characteristics of an ideological cohort: They are part of a larger neoconservative network of advisory boards, think tanks, foundations and media...*” (Celik, 2005, 29).

política exterior y de seguridad, y que difunde activamente sus ideas con vocación de influir en los centros de decisión.⁶ Su aspiración es influir en estas decisiones políticas más que ocupar puestos de poder. De hecho, no parecen aspirar a ostentar posiciones de responsabilidad en la administración, sino que “están más interesados en el análisis que en el poder” (Portero, 2007).

En los orígenes ideológicos del neoconservadurismo ejerció una gran influencia el profesor de la Universidad de Chicago Leo Strauss, considerado como “el padre ideológico del neoconservadurismo” (Khuroshvili, 2012, 80; Smith, 2006, 2). Strauss incorporó el juicio moral al discurso político, con los principios morales como forma de alcanzar un régimen político perfecto (Khuroshvili, 2012, 81). Este aspecto es absolutamente coherente con la escuela neoconservadora, que se distingue por “el carácter moral que imponen a cada acto, como expresión de los valores de la democracia” (Portero, 2006, 2). El discurso *neocon*, en concordancia con las ideas de Strauss, puede categorizarse como “anti-maquiavélico” y profundamente moralizante.

La denominada primera generación de *neocons* tuvo sus orígenes en una escisión en el seno del Partido Demócrata a finales de los sesenta y principios de los setenta. Es entonces, durante las presidencias de Johnson y Nixon, en plena época de las marchas contra la guerra de Vietnam, cuando un grupo de demócratas, liderados por Irving Kristol y Norman Podhoretz, movieron sus planteamientos políticos hacia la derecha (Griffin, 2007, 1), como reacción a lo que en su opinión constituía un excesivo giro de los demócratas hacia la izquierda, capitaneados por McGovern y Carter.

Esta primera generación está definida por las figuras consideradas como fundadoras del neoconservadurismo, como Irving Kristol, Norman Podhoretz, Daniel Bell, Patrick Moynihan, y Michael Novak, entre otros. Algunos de ellos, como Kristol y Moynihan, reconocieron la influencia que Strauss ejerció en el desarrollo de sus ideas (Halper y Clarke, 2004, 64). Puede afirmarse que los *neocons* nacieron con vocación de constituirse en un movimiento ideológico con inquietudes filosóficas para dar soluciones a los problemas que aquejaban a la sociedad norteamericana, más que como un grupo con ambiciones políticas y de poder. Sus preocupaciones iniciales en política exterior eran limitadas, basadas en la defensa a ultranza del estado de Israel y en la denuncia de la política de *détente*, que consideraban como una “clara renuncia a hacer frente a los males del comunismo” (Halper y Clarke, 2004, 41).

⁶ “*Neocons do not have a creed or self-referential organizations [...] Neoconservatism is more of an impulse or current of thought than a self-referring movement; Kristol aptly calls it a ‘persuasion’.*” (Dorrien, 2004, 16).

Con un pensamiento moralizante, se enfrentaron al creciente multiculturalismo, al consumo de drogas o a la liberación de la mujer, aspectos que consideraban gravemente perniciosos para la sociedad norteamericana. A finales de la década de los sesenta, dejaron de reconocerse en una izquierda demócrata que consideraban cada vez más radical y antiamericana. A ello se unió lo que percibían como un ablandamiento del anticomunismo activo. Los llamamientos a la coexistencia pacífica con la URSS les causaron un enorme rechazo (Manglano, 2005, 87).

En cualquier caso, ya en los años treinta, se había dado el precedente de un grupo de estudiantes universitarios de filiación izquierdista, entre ellos Irving Kristol, que se declararon públicamente anti-estalinistas, y que se reunían para exponer y discutir su visión trotskista del comunismo en una cafetería de la universidad de Nueva York.⁷ La mayoría de ellos eran de ascendencia judía,⁸ lo que explicaría que posteriormente los enemigos políticos del neoconservadurismo le atribuyesen una tendencia proisraelí en sus ideas sobre política exterior.

Kristol declaró décadas después que, en origen, “había aprendido a pensar y teorizar de los trotskistas”.⁹ De hecho, irónicamente algunos medios en los años ochenta se referían a los *neocons* como “los huérfanos de Trotsky”.¹⁰ De estos antecedentes trotskistas, enfrentados por tanto a la ortodoxia comunista, cabe extraer dos consecuencias que van a definir la acción del neoconservadurismo en las siguientes décadas. Por un lado, su ferviente anti-comunismo, y con ello el rechazo a las utopías de ingeniería social que conlleva el comunismo,¹¹ lo que posteriormente tendrá su reflejo en el rechazo de los primeros *neocon* a la “construcción de naciones”. Y por otro lado, estos inicios sirven para explicar la tendencia a la disidencia e inconformismo ideológico que caracterizó a los *neocons* ya desde sus orígenes.

El abandono masivo de las filas demócratas se fraguó con la candidatura radical de George

⁷ “The founders of neoconservatism had briefly associated with the Trotskyist left in the 1930s. Some of the original neoconservative thinkers first became an identifiable group during this decade while gathering in a small section of the City College of New York cafeteria called Alcove 1.” (Halper y Clarke, 2004, 45).

⁸ “The roots of neoconservatism lie in a remarkable group of largely Jewish intellectuals who attended City College of New York (CCNY) in the mid- to late 1930s and early 1940s. A group that included Irving Kristol, Daniel Bell, Irving Howe, Seymour Martin Lipset, Philip Selznick, Nathan Glazer, and, a bit later, Daniel Patrick Moynihan.” (Fukuyama, 2007, 15).

⁹ “Anyway, the first neoconservatives, according to the accepted oral history, were the former Trotskyist college students who hung out in a u-shaped stall called Alcove #1 next to the cafeteria at City College in the mid-1930s.” (Goldberg, 2003, 1).

¹⁰ Dorrien (2004, 10). Esta obra dedica un interesante capítulo, titulado “Trotsky’s Orphans”, a los orígenes de los *neocons*.

¹¹ “Understanding the genesis of this liberal anticommunism is critical to understanding the origins of neoconservatism and the opposition to utopian social engineering that is the most enduring thread running through the movement.” (Fukuyama, 2007, 15).

McGovern a las presidenciales de 1972.¹² No pudieron asumir que su partido, que había contado con figuras de la talla de Truman y Kennedy, hubiese nominado para la presidencia a alguien como McGovern, que lideraba la causa del anti-belicismo y el feminismo, en lo que denominaban “el McGovernismo”.¹³ No obstante, a mediados de los setenta, un grupo de *neocons* de adscripción liberal pero radicalmente anticomunista se agrupó en torno a la figura del senador demócrata Henry “Scoop” Jackson, considerado como “el primer héroe de los *neocons*”.¹⁴ Liderados por Richard Perle, pretendían con ello marcar diferencias con la tendencia antibelicista y aislacionista que reconocían incluso en los republicanos Nixon y Ford.¹⁵

La aplastante derrota de Jackson en las primarias alejó definitivamente a los *neocons* del partido Demócrata, máxime cuando la mayoría ya se encontraban a la derecha de Jackson en lo referente a sus concepciones sobre política económica (Dorrien, 2004, 9). Fue un momento en el que los demócratas comenzaron un giro a la izquierda, iniciando “una nueva etapa de su historia caracterizada por el relativismo moral, las políticas de discriminación positiva y las estrategias de apaciguamiento” (Portero, 2006, 2).

Los *neocons* van a encontrar en el partido Demócrata a sus más encarnizados oponentes políticos. Prueba de ello es que el término “neoconservador” fue acuñado por el demócrata Michael Harrington para identificar a estos “nuevos conservadores” antiguos miembros de la izquierda. Harrington pretendía identificarlos con el conservadurismo, apartándolos así del espacio ocupado por los demócratas, para enojo de los *neocons* que no se sentían identificados con el conservadurismo.¹⁶ Por tanto, el término “neoconservador” se concibió con un matiz peyorativo, por la supuesta traición intelectual de este grupo a sus orígenes demócratas.¹⁷

¹² “Traditional conservatives were gradually joined by recruits from an unexpected quarter – by liberal, strongly anticommunist Democrats who had been alienated from their party by the ascendancy of its radical wing. The McGovern candidacy in 1972 had completed the disillusionment of these self-styled neoconservatives...” (Kissinger, 1994, 743).

¹³ “McGovernism stood for appeasement and the politics of liberal guilt, whereas the neocons stood for a self-confident and militantly interventionist Americanism.” (Dorrien, 2004, 7).

¹⁴ “Scoop Jackson was the first hero of the neocons, a fiercely anti-Soviet Democrat who led the party’s fading Cold war faction.” (Dorrien, 2004, 47).

¹⁵ “Many neocons, such as Richard Perle, originally rallied around Henry ‘Scoop’ Jackson, a Democratic senator who led the opposition to the Nixon-Ford policy of détente with the Soviet Union.” (Boot, 2004, 2).

¹⁶ “By calling them ‘neoconservatives’, he [Harrington] implied that the old social democrats were not the right wing of the left but the left wing of the right. The difference was crucial, as the labeled party keenly understood. The neocons disputed their label and its insinuations, protesting that they had nothing in common with American conservatives. Many of them didn’t know any conservatives personally. To them, conservatives were country clubbers, reactionaries, racists, and Republicans...” (Dorrien, 2004, 8).

¹⁷ “It was an insult, along the lines of ‘running dog’ or ‘fellow traveller.’ Or perhaps the ‘neo’ was intended to conjure ‘neo-Nazi,’ the only other political label to sport the prefix.” (Goldberg, 2003, 1).

Los neoconservadores, por tanto, fueron considerados como unos “recién llegados a la derecha”; de ahí el prefijo “neo” (Mangano, 2005, 88). Y el hecho de que los demócratas les atribuyesen el término “conservador” pretendía incluir un matiz ofensivo e insultante (Dorrien, 2004, 8). Si su enfrentamiento a la ortodoxia estalinista desde el trotskismo había marcado su nacimiento en la década de los treinta, el enfrentamiento a la “Nueva Izquierda” que asociaban con el partido Demócrata va a conformar definitivamente el carácter disidente e inconformista del neoconservadurismo.¹⁸

Por tanto, la etiqueta de “neoconservadores” se la pusieron sus anteriores compañeros de filas demócratas y ahora adversarios, que pretendían resaltar de forma despectiva su conversión y primicia en el conservadurismo, tras su desencanto con el partido Demócrata y su excesivo giro hacia un Liberalismo que consideraban perjudicial para la sociedad norteamericana en su conjunto.¹⁹ Para los demócratas, los *neocons* no eran merecedores de ser considerados como una ideología diferente, sino que se trataban de una mera “traición ideológica”.²⁰ Puede afirmarse, pues, que el origen del neoconservadurismo se encuentra principalmente en la izquierda norteamericana,²¹ entre intelectuales desencantados con la peligrosa deriva que, a su juicio, estaba tomando el partido Demócrata.

No obstante, a esta primera corriente surgida desde la izquierda se sumará otra procedente del partido Republicano. De carácter wilsoniano, opuesta por tanto a la política exterior realista de la época Nixon- Kissinger, a la que juzgaban demasiado acomodaticia y temporizadora con los soviéticos, esta corriente se articuló en torno al denominado “Equipo B”,²² formado por analistas y expertos en defensa, que alertaron sobre el enorme peligro representado por la URSS, denunciando la política de disuasión. De este grupo formaban parte Donald Rumsfeld y Paul Wolfowitz, décadas después máximos responsables del Departamento de Defensa (DoD) con la primera administración Bush, Secretario de Defensa (SecDef) y Subsecretario, respectivamente.

¹⁸ “*The first formative battle that shaped neoconservatism was the fight with the Stalinists in the thirties and forties; the second was the one with the New Left and the Counterculture it spawned in the 1960.*” (Fukuyama, 2007, 18).

¹⁹ “*The term ‘neoconservative’ originally was a biographical as much as an ideological description. It entered the modern American lexicon in the 1970s to define a new breed of political animal who had turned toward the right as a former liberal disenchanted with the left’s reluctance to stand up to the Soviets and the anti-American radicals.*” (Halper y Clarke, 2004, 44).

²⁰ “*But the important thing to remember is that the term described a process which the Left considered intellectual betrayal, not a distinct ideology.*” (Goldberg, 2003, 2).

²¹ “*This coalition [the neocons] was founded by a group of former leftists, including Marxists and Social Democrats.*” (Petre, 2006, iv).

²² “*Graham contended in the September Reader’s Digest that the Soviets had built their forces to fight and win a nuclear war, not to deter one. That was the thesis of the ‘Team B’ Report, which charged that American intelligence analysts failed to perceive crucial differences between Soviet thinking and their own.*” (Dorrien, 2004, 51).

De la fusión de ambas corrientes, procedentes tanto desde filas demócratas como republicanas, nacería el movimiento neoconservador, según reconoce el propio Irving Kristol.²³ No obstante, esta migración política distó mucho de hacerse de forma unitaria y monolítica, sino que tuvo lugar de forma progresiva, y en la que primaban las visiones individualistas de estos “recién llegados al conservadurismo”.²⁴ Lo que sí parece claro es que este grupo comienza a ocupar el espacio político situado entre los “centristas” y los “conservadores”, teniendo a los “neoliberales” a su vez entre “centristas” y “liberales” tradicionales, como su espacio simétrico en términos políticos.²⁵ Posteriormente, la mayor parte de ellos van progresando hacia posiciones más conservadoras, adscribiéndose finalmente muchas de sus figuras al partido Republicano.²⁶

A modo de síntesis de los principales argumentos del ideario neoconservador en estas décadas de la Guerra Fría, además del ya mencionado anticomunismo, Fukuyama expone los siguientes cuatro principios: preocupación por la democracia, los derechos humanos, y las políticas internas de los estados; la creencia en que el poder norteamericano debe emplearse con fines morales; el escepticismo sobre la capacidad de las leyes e instituciones internacionales para solucionar los problemas de seguridad mundial; y el convencimiento en que acciones muy ambiciosas de ingeniería social a menudo conduce a consecuencias inesperadas y no deseadas. Principios que, en buena medida, eran aceptados como deseables por una gran mayoría de norteamericanos.²⁷

En la década de los ochenta, Ronald Reagan sustituyó a “Scoop” Jackson como referente para los *neocons*,²⁸ que veían en el nuevo presidente una victoria para sus reivindicaciones sobre la lucha activa contra el comunismo.²⁹ El discurso del candidato Reagan le acreditaba como el

²³ “As described by Irving Kristol, neoconservatism drew on a wide range of conservative ideas from such figures as Milton Friedman, Friedrich Hayek, Russell Kirk and Leo Strauss, but added a new ‘ideological self-consciousness and self-assurance’ which derived from its roots in the ideological battles of the left.” (Crockatt, 2007, 159).

²⁴ Irving Kristol escribió en 1979: “When two neoconservatives meet they are more likely to argue with one another than to confer or conspire...” Citado en Goldberg (2003, 3).

²⁵ “Neoconservatives share many qualities with conservatives and some qualities with centrist-leaning liberals.” (Petre, 2006, 2).

²⁶ “Although they had no conservative friends at the outset of their political transformation, the neocons went on to objectively align themselves with the political right.” (Dorrien, 2004, 8).

²⁷ “When they are stated in this abstract fashion, most Americans would find little to object to in these principles: Henry Kissinger and his realist disciples would not deny that democracy is important, while supporters of the United Nations will concede that organization’s limitations and failings.” (Fukuyama, 2007, 5).

²⁸ “Following the 1980 election, U.S. President Ronald Reagan became the new standard bearer of the neoconservative cause.” (Boot, 2004, 2).

²⁹ “Reagan also looked like a victory for neoconservative foreign policy. In contrast to the three presidents who had gone before him, Reagan seemed to share neoconservative perceptions of the present danger and how to confront it. The central tenet in his foreign policy was anti-Sovietism and the imperative of standing up to the Soviet threat in every part of the world.” (Halper y Clarke, 2004, 69).

presidente que finalmente haría del anticomunismo su seña de identidad, en coherencia con los postulados *neoon* del momento.³⁰ Según la denominada “doctrina Reagan”, EEUU se enfrentarían a la expansión del comunismo en cualquier lugar del mundo, proporcionando asistencia militar a las guerrillas anticomunistas y a aquellos gobiernos amenazados por el comunismo, con armas, financiación, y adiestramiento. Fueron los años del apoyo a los “Contra” en Nicaragua, a las guerrillas antimarxistas en Angola, al gobierno derechista de El Salvador, a los *muyahidines* en Afganistán, y a las guerrillas en Camboya (Halper y Clarke, 2004, 163).

Así, diversas personalidades del ámbito neoconservador ocuparon puestos de cierta relevancia en la administración Reagan. Entre otras, Jeane Kirkpatrick fue embajadora de EEUU ante la ONU; Richard Perle, ayudante del SecDef para Política de Seguridad Internacional; Elliot Abrams, ayudante del Secretario de Estado para Organizaciones Internacionales; Paul Wolfowitz, ayudante del Secretario de Estado para Asia Oriental y Pacífico; William Bennett, Secretario de Educación; además de varios de los líderes de lo que se llamaría posteriormente la “segunda generación”, como William Kristol, hijo de Irving Kristol, y Robert Kagan (Halper y Clarke, 2004, 69). Varios de ellos ocuparían puestos de alto nivel en la administración Bush.

Por tanto, los *neocons* tendrán su primer momento de gloria relativa durante la primera administración Reagan, compartiendo sus postulados sobre la lucha contra el “Imperio del Mal”, identificada con la URSS y el resto de regímenes afines.³¹ Los paralelismos con el concepto de “Eje del Mal” del presidente Bush, utilizado veinte años más tarde, son evidentes. Puede afirmarse que los *neocons* contribuyeron a proporcionar a la administración Reagan el fundamento intelectual que guio el auge de la maquinaria militar norteamericana, así como de la agresiva política exterior anticomunista, especialmente en cuanto a las intervenciones en Centroamérica, que caracterizaron su presidencia.

A pesar de ello, los neoconservadores no mostraron una postura completamente homogénea en cuanto al apoyo a la administración Reagan. Así, algunos destacados *neocons*, abanderados por Norman Podhoretz, uno de los fundadores, se caracterizaron en estos años por sus duras críticas a la gestión del presidente Reagan, a pesar del enorme aumento en gastos militares que

³⁰ “*At the outset of office, the rhetoric of Reagan’s foreign policy sounded like the Cold War fundamentalist for which neoconservatives had been waiting. He vehemently opposed the concept of communism as something that challenged the very basis of conventional American ideals and conservative truths. The Soviet Union was the ‘evil empire’ and a ‘sad, bizarre chapter in human history whose last pages are even now being written’.*” (Halper y Clarke, 2004, 162).

³¹ “[*The neocons*] Look to the Reagan administration as the exemplar of all these virtues and seek to establish their version of Reagan’s legacy as the Republican and national orthodoxy.” (Halper y Clarke, 2004, 11).

llevó a cabo, y de haber situado en ciertos puestos clave de su administración a destacados *neocons*.³² En general, se produjo cierto desencanto al sentirse defraudadas las esperanzas de una más agresiva postura de lucha contra el comunismo por parte de la administración Reagan, según abogaba el neoconservadurismo.³³

La causa fundamental de este desencanto con el presidente Reagan cabe atribuirla a la forma inadecuada en la que el presidente trasladó su fuerte retórica anticomunista a la práctica, con políticas que no resultaron suficientemente resolutivas según el criterio neoconservador (Halper y Clarke, 2004, 164). Decididamente, Reagan no había resultado ser el *neocón* que éstos habían anhelado en la Casa Blanca, resultando finalmente ser más pragmático en sus decisiones en política exterior de lo esperado.³⁴

En estos años se produce también un serio enfrentamiento entre los neoconservadores y la derecha norteamericana, en asuntos domésticos tales como la obligatoriedad de rezar en las escuelas, o la prohibición del aborto. Mientras éstos presionaban al presidente Reagan para que impusiese estas medidas, los *neocons* no consideraban estos aspectos como esenciales para la sociedad norteamericana.³⁵ Ello llevó a ciertos representantes de la derecha a realizar públicamente duras críticas, e incluso insultos, contra los *neocons*.

Por todo lo anterior, se puede concluir la gran dificultad para obtener una visión inequívoca sobre el espacio político e ideológico que ocupaba el neoconservadurismo en los años ochenta. Mientras que parte de sus componentes estaban adscritos al partido Republicano y ocupaban puestos de relevancia en la administración Reagan, otros destacados *neocons* la criticaban abiertamente. Ello viene a demostrar la enorme diversidad de matices y falta de uniformidad que caracterizó a esta primera generación de *neocons*. Como hemos visto anteriormente, este espíritu de disidencia y crítica ya había estado presente en la propia génesis del neoconservadurismo, y perduraría a lo largo de los años, incluso dentro de sus propias filas.

³² “*In the later years of Reagan’s presidency, Podhoretz bitterly judged that Reagan betrayed the cause of anticommunism.*” (Dorrien, 2004, 11).

³³ “*For an administration in which the neoconservatives invested such high hopes and on which they now look back with awe, the Reagan period saw only moderate advances.*” (Halper y Clarke, 2004, 69).

³⁴ Para un estudio de detalle sobre los desencuentros entre Reagan y los *neocons*, ver Halper y Clarke (2004, 162-181).

³⁵ “*There were, thus, serious differences between the New Right and the neoconservatives. The former believed passionately in goals such as school prayer and the right to life and looked to Reagan to push these. Irving Kristol, by contrast, breezily concluded that ‘most parents do not really care whether their children pray in school.’ Moreover, anti-abortion crusading, especially attempts to criminalize the procedure, was not central to most neoconservatives.*” (Halper y Clarke, 2004, 70).

En relación con lo referido sobre el devenir del neoconservadurismo en estos años, puede obtenerse otra conclusión que desmiente una creencia generalizada en la opinión pública, por la que los *neocons* se identifican con la derecha radical norteamericana. Si bien comparte buena parte de su ideario con el republicanismo, mantienen su propio discurso en los aspectos de política doméstica en estos años ochenta, focalizándolo posteriormente en los de política exterior durante la siguiente década, pero sin que deban ser identificados con la derecha norteamericana.

El propio Irving Kristol, como hemos visto uno de los fundadores de este movimiento ideológico, y considerado como “el padrino del neoconservadurismo” (Goldberg, 2003, 2), en una famosa frase declaró que un *neoon* es “un liberal atracado por la realidad”, en el sentido norteamericano del término “liberal”, es decir, identificado con la izquierda. En una entrevista, al ser preguntado sobre cómo se definiría a sí mismo ideológicamente, declaró que cualquiera de los términos “neo-imperialista”, “neoconservador”, “Pax-Americanista”, “unipolarista”, y “neo-Reaganista” podrían definirle por igual (Dorrien, 2004, 5). Además, se consideraba un discípulo de Strauss, del que compartía su visión sobre el papel que la religión debía desempeñar en la vida social y política de la nación.³⁶

Sobre lo que no cabe duda es que los *neocons* son, ante todo, intelectuales que se esfuerzan en hacer llegar sus ideas al público en general, y a las élites políticas en particular. Kristol no considera que el neoconservadurismo sea un “movimiento”, sino una “persuasión”,³⁷ lo que demuestra su vocación de influir a través de las ideas. Si bien la fuerza material es el árbitro final en la escena internacional, las ideas son “el desencadenante de esa fuerza, gobiernan la fuerza, y constituyen la medida para concluir el grado en el que la fuerza ha cumplido finalmente los objetivos perseguidos por sus autores” (Celik, 2005, 7). De ahí la importancia capital que los *neocons* han concedido, ya desde sus orígenes, a las ideas como medio de construir un discurso político, y con ello un modelo de actuación en el ámbito doméstico y en el internacional, en su creencia de que las ideas “definen la forma en la que es percibida la realidad.”³⁸

Así, Irving Kristol concebía su actividad fundamentalmente en clave de una “guerra de ideas”,

³⁶ “In this sense, he [Strauss] shared his emphasis on the utility of religion in society with those such as Irving Kristol, who acknowledged the profound influence of Strauss on his thought.” (Halper y Clarke, 2004, 65).

³⁷ “It [neoconservatism] is not a ‘movement,’ as the conspiratorial critics would have it. Neoconservatism is what the late historian of Jacksonian America, Marvin Meyers, called a ‘persuasion,’ one that manifests itself over time, but erratically, and one whose meaning we clearly glimpse only in retrospect.” (Kristol, 2003, 1)

³⁸ “Ideas were the stock in trade. As Irving Kristol put it, ‘what rules the world is ideas, because ideas define the way reality is perceived.’ This interpretation assumed critical importance in the way that the neoconservatives constructed the political discourse to represent their version of reality in the public debate before the Iraq war.” (Halper y Clarke, 2004, 45).

que necesariamente obligaba a influir en la opinión pública.³⁹ Los *neocons* se mueven fundamentalmente en el mundo de las ideas, a las que concedían una importancia capital en el análisis político. Puede considerarse que es su convencimiento sobre este aspecto lo que les convirtió en unos expertos en moldear las opiniones no sólo de las élites políticas en Washington, sino también de amplios sectores de la opinión pública norteamericana. Tal es así que los *neocons* pueden ser calificados como “hacedores de opinión particularmente exitosos” (Mangano, 2005, 88). Este interés por las ideas como eje de su actividad intelectual se halló ya reflejado en el inconformismo y disidencia que caracterizó la génesis del neoconservadurismo.

En relación directa con la consecución de este objetivo, los *neocons* supieron articular una serie de medios de comunicación social, así como de prestigiosos *think tanks* y diversas organizaciones, para la defensa y difusión activa y eficaz de sus postulados a fin de influir en el poder político de la nación, constituyendo la que ha venido en denominarse la “red neoconservadora”.⁴⁰ Las diversas publicaciones y medios que conforman esta red constituyen “importantes elementos en una coalición neoconservadora de intelectuales, antiguos miembros de la administración, asesores políticos, figuras mediáticas, y personalidades relevantes de los círculos conservadores, que abogan todos ellos por la búsqueda de una era de supremacía norteamericana” (Halper y Clarke, 2004, 103).

Puede afirmarse que, si bien ya habían comenzado su existencia poco después del fin de la Segunda Guerra Mundial, es en la década de los setenta cuando los *think tanks* irrumpen con fuerza en la escena mediática de EEUU, como consecuencia de los cambios en la política doméstica norteamericana, con vocación de influir a través de las declaraciones y publicaciones de sus analistas y expertos, adscritos a un determinado grupo de presión.⁴¹ Puede afirmarse que en el desarrollo de los *think tanks* en ese momento los neoconservadores tuvieron un papel muy destacado.⁴² Estos primeros pasos del neoconservadurismo se vio indisolublemente unidos a la emergente “cultura de los *think tanks*” (Halper y Clarke, 2004, 47), que los *neocons* hábilmente

³⁹ “According to former conservative David Brock, Kristol was interested in ideas not for their own sake as an academic might be, but for the purposes of influencing public opinion through a ‘war of ideas’” (Petre, 2006, 19).

⁴⁰ Ver “The Neoconservative Network”, en Halper y Clarke (2004, 103-108).

⁴¹ “... policy advisers from think tanks are not merely viewed as objective scholars who give neutral recommendations to the government, but as policy entrepreneurs who are associated with power blocs, foundations, corporations, and partisan politics.” (Arin, 2014, 1)

⁴² “Arm in arm with the extending influence of neoconservative thought across American literature in the 1970s was the increasingly visible presence of the think tank. Only a few think tanks had operated in Washington up to the beginning of the 1970s [...] These institutions expanded and multiplied as ideological conservatives and like-minded thinkers began to conduct nationwide campaigns against policies and ways of life that they felt threatened America.” (Halper y Clarke, 2004, 47).

aprovecharon para la difusión de sus ideas en los círculos políticos de Washington.

La publicación *Commentary*, creada en los años cuarenta, con Irving Kristol como colaborador principal, se convirtió en el “buque insignia del neoconservadurismo” en los años setenta, siendo sus principales temas la promoción del ideal democrático, la seguridad de EEUU y de Occidente, el futuro del judaísmo y la protección de la cultura.⁴³ Patrocinada por el Comité Judeo- Americano,⁴⁴ y con Norman Podhoretz, de ascendencia judía, como editor desde 1960 a 1995, esta publicación fue utilizada como tribuna para la defensa de los intereses comunes del pueblo judío y el norteamericano, como el propio Podhoretz reconoció.⁴⁵

Más tarde, Irving Kristol fundó en 1985 la revista *The National Interest*, en cuyas páginas apareció en 1989 el célebre artículo de Francis Fukuyama “El final de la Historia”, considerado un hito en la historia del debate académico al final de la Guerra Fría. Esta publicación acabó desvinculándose de la ideología *neocon* durante la presidencia de George W. Bush, cuya política exterior fue criticada desde sus páginas, sobre todo lo relativo a la expansión de la democracia, para adoptar posiciones más próximas al Realismo.⁴⁶

Ya en 1995, William Kristol y Robert Kagan fundaron *The Weekly Standard*, que pronto se convirtió en el medio *neocon* de referencia (Griffin, 2007, 3). Según la propia revista, además de las suscripciones entregadas por correo, presumía de contar con una distribución “a mano” de unos 4.000 ejemplares sólo en Washington D.C., entre “congresistas, comités del congreso, agencias federales, e incluso en la Casa Blanca”, lo que retóricamente pretendía resaltar su

⁴³ En la página web de la revista, puede leerse: “*Since its inception in 1945, and increasingly after it emerged as the flagship of neoconservatism in the 1970s, the magazine has been consistently engaged with several large, interrelated questions: the fate of democracy and of democratic ideas in a world threatened by totalitarian ideologies; the state of American and Western security; the future of the Jews, Judaism, and Jewish culture in Israel, the United States, and around the world; and the preservation of high culture in an age of political correctness and the collapse of critical standards.*” <http://www.commentarymagazine.com/about/> (consultado en agosto de 2013).

⁴⁴ “*Published by the American Jewish Committee (although with its own editorial board and separately financed), it [Commentary] henceforth became one of a cluster of leading intellectual fora for neoconservatives.*” (Halper y Clarke, 2004, 46).

⁴⁵ “*... Podhoretz spoke of his pride at using Commentary to defend ‘my own’ – ‘my own country’ and ‘my own people’.*” (Linker, 2010, 3)

⁴⁶ En la página web de *The National Interest*, puede leerse: “*This is what ‘The National Interest’ online seeks: to provide a space for vigorous debate and exchange not only among Americans but between U.S. and overseas interlocutors. This is the new home for informed analysis and frank but reasoned exchanges on foreign policy and international affairs [...] The only articles which can be described as reflecting an editorial position taken by The National Interest are the Realist columns...*” <http://nationalinterest.org/about-the-national-interest> (consultado en agosto de 2013).

aceptación entre la élite política del país.⁴⁷

Entre los *think tanks* destaca el *American Enterprise Institute (AEI)*, considerado como “el cuartel general del pensamiento neoconservador”, y el *Project for the New American Century (PNAC)*, que se autodefine como “una organización educativa sin ánimo de lucro cuyo propósito es promover el liderazgo global norteamericano”.⁴⁸ Creado en 1997 por William Kristol y Robert Kagan, que dos años antes habían fundado *The Weekly Standard*, el PNAC pronto ejercerá una influencia determinante en la toma de posiciones de los *neocons* al final de la era Clinton, así como en la conformación del programa político del candidato republicano George W. Bush.

Del análisis de los principios fundacionales del PNAC, publicados en junio de 1997, cabe extraer importantes consecuencias sobre los aspectos definitorios del ideario *neoon* en política exterior y de seguridad, que se estudian posteriormente en este trabajo. Tras criticar a los conservadores por no haber liderado una auténtica alternativa a la errática política exterior de Clinton,⁴⁹ el PNAC promueve una vuelta a los principios de la política exterior de la era Reagan, con importantísimos éxitos en garantizar el liderazgo global y la seguridad de EEUU.⁵⁰

Otro *think tank* reseñable es el *Center for Security Policy*, cuya misión es “promover la paz mundial mediante la fuerza estadounidense”. Defiende el mantenimiento de la supremacía norteamericana a través del poder militar, con su slogan “Paz por medio de la Fuerza”, y se autodefine como “Las Fuerzas Especiales en la Guerra de las Ideas”, en una retórica que hemos visto anteriormente en Irving Kristol y su concepción de la “guerra de las ideas”.⁵¹ Por tanto, de la declaración de principios de estos *think tanks* se puede obtener una visión bastante acertada

⁴⁷ “Saying ‘*The Weekly Standard*’ is ‘delivered by hand’ rhetorically situates the magazine as read by a chosen elite, as compared to a widely circulated publication like ‘*The New York Times*’ that is readily available to all who care to read it.” (Petre, 2006, 57).

⁴⁸ En su página web puede leerse: “Established in the spring of 1997, the Project for the New American Century is a non-profit, educational organization whose goal is to promote American global leadership.” <http://www.newamericancentury.org/aboutpnac.htm> (consultado en agosto de 2013). Ver Kristol y Kaplan (2004, 30).

⁴⁹ “The conservatives have not confidently advanced a strategic vision of America’s role in the world. They have not set forth guiding principles for American foreign policy.” (Project for the New American Century [PNAC], 1997).

⁵⁰ “We seem to have forgotten the essential elements of the Reagan Administration’s success: a military that is strong and ready to meet both present and future challenges; a foreign policy that boldly and purposefully promotes American principles abroad; and national leadership that accepts the United States’ global responsibilities.” (PNAC, 1997).

⁵¹ En la página web de este grupo puede leerse: “The philosophy of ‘Peace through Strength’ is not a slogan for military might but a belief that America’s national power must be preserved and properly used for it holds a unique global role in maintaining peace and stability [...] The process the Center has repeatedly demonstrated is the unique ability that makes the Center the ‘Special Forces in the War of Ideas.’” <http://www.centerforsecuritypolicy.org/about-us/> (consultado en agosto de 2013).

sobre los principales postulados *neocons*.

Los *neocons* no son políticos electos que deban rendir cuentas a su electorado. El propio Wolfowitz, que ha ocupado importantes cargos políticos y en la primera administración de George W. Bush ha desempeñado el cargo de Subsecretario de Defensa, afirma que él “no es un político”.⁵² Tampoco son mayoritariamente militares, o empresarios, o directivos de empresa. Como se ha expuesto anteriormente, los *neocons* se mueven fundamentalmente en el mundo de las ideas, pero han tenido la rara habilidad de hacerlas llegar a los ámbitos de decisión de la vida política norteamericana, y de llevar estas ideas a la práctica.

Tras el final de la Guerra Fría, el neoconservadurismo alcanzó un punto de inflexión, con importantes cambios en sus prioridades ideológicas. La desintegración de la URSS provoca un momento de crisis entre las filas *neocon*, al quedar vacío de contenido su discurso antisoviético de la década de los setenta y ochenta, y que había constituido en cierta forma su seña de identidad, basado en la necesidad de mostrar firmeza para hacer frente al comunismo.⁵³

Además, los *neocons* se vieron apartados de puestos de responsabilidad importantes durante la administración de George H. Bush y Bill Clinton. A ello se une que gran parte de los *neocons* acaban identificándose con la corriente principal del conservadurismo, ingresando en las filas del partido Republicano.⁵⁴ Hasta el punto que los máximos responsables del auge *neocon* en los ochenta, Irving Kristol y Norman Podhoretz, llegaron a manifestar que el neoconservadurismo había muerto de éxito, con este último afirmando que “el neoconservadurismo había dejado de existir como un fenómeno distintivo” (Halper y Clarke, 2004, 74).

Es entonces cuando surge la que puede denominarse segunda generación *neocon*, conformada durante los noventa, y caracterizada por su interés prioritario en política exterior. A pesar de su evolución a posiciones cada vez más conservadoras, en este aspecto los *neocons* encuentran sus señas de identidad frente a los conservadores tradicionales, entre quienes existen bastantes posturas aislacionistas que defienden que las intervenciones exteriores deben limitarse a

⁵² “I’m not a politician, but I would guess that it would have helped the president in the polls if we had gone on to the offence in Falluja last month...” (Sikorski, 2004).

⁵³ “Neoconservative foreign policy was originally oriented around opposition to Communism. This fact meant that the end of the Cold War produced a crisis for neocons. In 1991, after the fall of the Berlin wall, Podhoretz said that he was not sure what ‘America’s purpose should be now that the threat of Communism had been decisively eliminated.’ Five years later, he even published a eulogy to the movement, declaring it dead.” (Griffin, 2007, 2).

⁵⁴ “The neocons had joined and changed American conservatism, making it possible for their children to call themselves, simply, conservatives”. (Dorrien, 2004, 15).

situaciones en las que el interés nacional esté en juego. Así, los *neocons* pasan a abanderar un intervencionismo activo en el exterior, contrario a la corriente generalizada entre los republicanos. Se consideran “conservadores internacionalistas”, y contemplan el recurso a la fuerza militar como un instrumento válido para lograr los objetivos de política exterior.⁵⁵ Ven en el poder militar hegemónico de los EEUU la pieza clave de sus relaciones internacionales, en lo que coinciden plenamente con las tesis “unipolaristas” (Kern, 2005, 2).

En estos años de Posguerra Fría se produce el declive de la influencia *neocon* durante la administración de Bush padre, como queda patente por los cambios en las prioridades de la política exterior norteamericana. Prueba de ello fue la decisión de EEUU de limitar los objetivos de la campaña del Golfo en 1991 a la liberación de Kuwait, evitando la ocupación de Irak y el derrocamiento de Sadam Hussein, en una decisión que fue duramente criticada por los neoconservadores.⁵⁶ Con ello, EEUU creía ver en el Irak de Sadam un contrapeso al creciente poder de Irán en la región, de forma que se evitase el fraccionamiento de Irak con aparición de un Kurdistán independiente en el norte, y un régimen chií en el sur que pudiese caer en la órbita iraní (Dorrien, 2004, 33). La necesidad de dar por finalizada la “inacabada” operación militar de 1991 fue un referente en el ideario *neocon* durante la década de los noventa.⁵⁷

En cualquier caso, a mediados de los noventa, el impulso de la segunda generación *neocon*, con la activa difusión de sus ideas a través de los mencionados *think tanks* y medios de comunicación, centra su discurso en los aspectos de política exterior y de seguridad, siendo la amenaza de los regímenes dictatoriales con potencial para el desarrollo de WMD, como Irak y Corea del Norte, el foco principal de su ideario, sin que la administración norteamericana tome las medidas necesarias para contrarrestarla.⁵⁸ Tal es así que los *neocons* llegaron a definir los noventa como “una década de oportunidades perdidas para la política exterior norteamericana” (Kristol y Kagan, 2000, 7).

⁵⁵ “*Internationalists too are in favor of maintaining a strong military –stronger perhaps than the isolationists – but not just for deterrence or for being placed in a storehouse. Internationalists regard military force as an instrument of foreign policy to be called upon when necessary to achieve our goals.*” (Ceasar, 2000, 27).

⁵⁶ “*The United States, which had mustered the world’s most awesome military force to expel Saddam Hussein from Kuwait, failed to see that mission through to its proper conclusion: the removal of Saddam from power in Baghdad.*” (Kristol y Kagan, 2000, 6).

⁵⁷ “*The failure to carry the war to Baghdad [in 1991] gave fresh energy to the neoconservative agenda for the rest of the Bush administration and throughout the Clinton administration.*” (Halper y Clarke, 2004, 72).

⁵⁸ “*Each of these dangerous dictatorships appears certain to survive the end of the twentieth century and go on to present continuous risks to the United States and its allies in the new millennium. And their very survival throughout the 1990s has established a disturbing principle in the post- Cold War world: that dictators can challenge the peace, slaughter innocents in their own or in neighboring states, threaten their neighbors with missile attacks –and still hang on to power. This constitutes a great failure in American foreign policy...*” (Kristol y Kagan, 2000, 6)

La falta de influencia en las decisiones políticas continuará durante toda la década de los noventa, dominada por la administración demócrata de Clinton. Este alejamiento del poder contribuirá a radicalizar las posiciones *neocon*, y a reforzar sus alianzas con sectores afines como la derecha israelí del Likud y otros sectores tradicionales conservadores de EEUU. Así, a finales de los noventa, los *neocons* cuentan con un sólido ideario en el terreno de la política exterior y de seguridad, articulado sobre la base de su red de *think tanks* y publicaciones, la “red neoconservadora”. Sólo habían de esperar el momento de recuperar el terreno perdido, y esta oportunidad se presentó, como se expondrá con posterioridad en este trabajo, con los atentados del 11-S y la reacción de la administración norteamericana.

El neoconservadurismo se reconoce como esencialmente norteamericano, diferente por tanto de otras formas de conservadurismo europeas. Kristol considera que entre los europeos no podría darse esta corriente de pensamiento, debido a la relativa debilidad del conservadurismo en Europa con respecto a EEUU, además de la negativa de los europeos a aceptar “lecciones de innovación política” de EEUU.⁵⁹ Frente a esta afirmación, hay argumentos para reconocer lazos entre el movimiento neoconservador y valores profundamente europeos como son la defensa de la democracia y del carácter moral de la acción política, comunes con la visión *neocon*, lo que permitiría considerar a la escuela neoconservadora también como “profundamente europea.”⁶⁰

La ideología *neocon* puede ser definida como “forma radical de nacionalismo norteamericano” (Manglano, 2005, 90). Este nacionalismo se basa en la creencia en la superioridad de los valores fundamentales que los Padres Fundadores dieron a la Constitución de los EEUU, desde su nacimiento, y que a lo largo de la Historia ha desarrollado la idea del excepcionalismo norteamericano,⁶¹ como una constante de la cultura política norteamericana que

⁵⁹ “*That this new conservative politics is distinctly American is beyond doubt. There is nothing like neoconservatism in Europe, and most European conservatives are highly skeptical of its legitimacy. The fact that conservatism in the United States is so much healthier than in Europe, so much more politically effective, surely has something to do with the existence of neoconservatism. But Europeans, who think it absurd to look to the United States for lessons in political innovation, resolutely refuse to consider this possibility.*” (I. Kristol, 2003, 1).

⁶⁰ “La aportación básica de la escuela neoconservadora es, precisamente, el carácter moral que imponen a cada acto, como expresión de los valores de la democracia. Ese compromiso siempre ha existido en Europa y ha estado presente en los partidos de esta tendencia, aunque sólo como una actitud política más [...] La escuela neoconservadora es profundamente europea, y sus postulados no pueden extrañar a nadie que tenga una cierta formación en nuestra propia historia.” (Portero, 2006, 2).

⁶¹ Ver apartado “*America the Exceptional*”, en Dorrien (2004, 18-22). Ver también Capítulo 4, “*Americanism. A Short History*” en Crockatt (2007, 94-126).

no debe considerarse privativa del credo *neocon*.⁶²

Así, desde su fundación, EEUU es depositario de unos valores e ideales de libertad y respeto a los derechos del hombre que proporcionan a la nación un carácter único, y que deben ser compartidos con toda la Humanidad.⁶³ Puede afirmarse que el valor concedido por la sociedad norteamericana a la Historia de su nación tiene una gran relevancia en la conformación de sus creencias y valores,⁶⁴ lo que queda patente en el discurso neoconservador.

Tratando de condensar sus postulados en un único párrafo, se trata de unos defensores a ultranza del papel hegemónico que los EEUU deben ejercer en todo el mundo, basado en la expansión de la democracia como factor esencial de estabilidad, con el uso de medios militares si es preciso, como forma de garantizar la seguridad de EEUU.⁶⁵ Puede observarse un alto componente revolucionario en los postulados *neocons*, para quienes la expansión del modelo democrático norteamericano adquiere importancia esencial como base de mantener la primacía y seguridad globales.

En este aspecto entran en confrontación con la denominada escuela Realista en las Relaciones Internacionales, cuya figura más significativa es Henry Kissinger, representante de los conservadores tradicionales que abogan por el equilibrio de poderes para proporcionar estabilidad al orden mundial (Manglano, 2005, 89). Ante todo, los *neocons* defienden para la actuación exterior de EEUU una finalidad moral y con unos principios bien definidos.⁶⁶ Pueden calificarse a los *neocons* no como “realistas” puros, sino como “realistas con principios”,⁶⁷ por tanto concediendo una gran importancia a la unión del poder con los valores y principios como

⁶² “*The sense of American exceptionalism, the sense that America is seeking to be a society as none other in history, has existed since the earliest days and has been embraced and espoused by Abraham Lincoln, Teddy Roosevelt, and Woodrow Wilson, among many others. It is hardly unique to the neoconservative elite.*” (Halper y Clarke, 2004, 23).

⁶³ “*So long as we stay true to the principles of America’s founding, our self-interest as a great power will be inextricably linked to mankind’s universal interest in life, liberty, and the pursuit of happiness. The American founders clearly understood the unique character of the nation and what it could mean to the world.*” (Bennett, 2000, 304).

⁶⁴ “*...history matters in understanding the contemporary world and especially America, that supposedly most unhistorical of nations.*” (Crockatt, 2007, 7).

⁶⁵ “Los *neoconservadores* (a veces llamados también idealistas) quieren una política exterior que promueva los ideales americanos de autogobierno y respeto por los derechos humanos en países con regímenes despóticos. Argumentan que la difusión de la democracia es siempre un interés norteamericano y no temen utilizar la fuerza militar, unilateralmente si es necesario, para conseguir este fin. En contraste, los *realistas* desean una política externa gobernada por ideas claras y muy bien definidas de lo que constituyen los intereses nacionales de los EEUU.” (Kern, 2006, 7).

⁶⁶ “*As important as any other lesson, however, is that in international relations as in personal ones, leaders can’t always be tactical. Principles count. This is a practical as well as a moral point, because principle is a powerful force in politics and particularly in democratic politics.*” (Wolfowitz, 2000, 323).

⁶⁷ “Como ha señalado Manuel Coma, un *neocon* es un ‘realista’ con principios.” (Portero, 2006, 3).

forma preferente de ejercer la acción exterior de EEUU.⁶⁸ Son contrarios al aislacionismo, aspecto en el que coinciden con los “unipolaristas”,⁶⁹ y con clara vocación de expandir los principios y valores norteamericanos por todo el mundo.

Tras haber expuesto una aproximación inicial a los orígenes ideológicos y evolución del neoconservadurismo, se analizan a continuación sus principios esenciales sobre la política exterior norteamericana, por considerar que encierran significativas claves para entender las decisiones en este ámbito tomadas por el gobierno Bush tras el 11-S.

1.2. EL MODELO *NEOCON* DE POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD.

Este apartado estudia los presupuestos esenciales del modelo *neocon* para la acción exterior de EEUU conformado durante la década de los noventa. Es a finales de esta década cuando puede asegurarse que se configura el que puede denominarse “paradigma *neocon* para la seguridad y defensa de EEUU”, alcanzando su madurez al ser articulado a través de un eficaz entramado de *think tanks* y medios de comunicación, y encontrándose listo para ser implementado cuando se presentase la ocasión. Ésta se presentó con los atentados del 11-S y la consiguiente GWOT lanzada por EEUU en respuesta a esta agresión sin precedentes.

En la década de los noventa, coincidiendo con la época en que se produce su alejamiento de puestos relevantes en la administración, así como con la desaparición de la URSS y el colapso del comunismo, los *neocons* pasan a centrar su actividad ideológica en el ámbito de la política exterior (Dorrien, 2004, 2). Hasta entonces, el neoconservadurismo había prestado atención preferente a aspectos sociales, morales, de valores tradicionales, e incluso económicos, frente a los relacionados con la política exterior.⁷⁰ En el ámbito de la acción exterior de EEUU, los *neocons* se habían limitado a hacer gala de un profundo anticomunismo.

Pero a partir de mediados de los noventa los *neocons* cambian su foco hacia las Relaciones

⁶⁸ “*This strong linking of Power and Principles has been a defining feature of neoconservatism.*” (Jentleson, 2007, 261).

⁶⁹ Para Charles Krauthammer, referente del “unipolarismo”: “...*isolationism is an ideology of fear. Fear of trade. Fear of immigrants. Fear of the other. Isolationists want to cut off trade and immigration, and withdraw from our military and strategic commitments around the world.*” (Krauthammer, 2004, 3).

⁷⁰ “*However, Kristol [Irving] focuses on the social, moral, and philosophical implications of neoconservatism rather than foreign policy implications.*” (Petre, 2006, 4).

Internacionales, y en especial a la forma en que los EEUU deben mantener su posición unipolar de hegemonía mundial, lo que hace resurgir el movimiento *neocon* con un vigor renovado, desmintiendo así a los que anunciaban su inminente final.⁷¹ Puede afirmarse que es en este ámbito donde el neoconservadurismo encuentra realmente su nicho de excelencia y un discurso distintivo por el que sus miembros son inequívocamente reconocidos.

En la década de los noventa, pues, el neoconservadurismo conforma un modelo de política exterior y de seguridad propio, que será el adoptado por la administración Bush tras los ataques del 11-S.⁷² Este modelo es forjado en el contexto de las intervenciones humanitarias que se prodigaron durante la presidencia de Clinton, fundamentalmente en los Balcanes y Somalia, así como sobre el tema recurrente del “Eje del Mal” en el que Irak ocupaba un lugar destacado. Precisamente fueron estas intervenciones humanitarias las que confirmaron a los *neocons* la falta de credibilidad que merecían las organizaciones internacionales, en concreto la ONU.⁷³

Así, puede identificarse tres elementos interrelacionados como conformadores del modelo *neocon* de política exterior y de seguridad: empleo de la fuerza como opción política preferente; un moralismo de “blanco o negro” como su forma preferida de análisis; y el unilateralismo como forma prioritaria de actuación exterior (Harper y Clarke, 2004, 74).

Si bien el neoconservadurismo en los años setenta y ochenta se había caracterizado por su profundo anticomunismo, se había mostrado al mismo tiempo contrario a la intervención en Vietnam, a pesar de que este conflicto suponía el intento norteamericano de contrarrestar la expansión comunista en el Sudeste Asiático.⁷⁴ En ello puede identificarse una actitud no claramente intervencionista de estos primeros *neocons*.

Este hecho es significativo en cuanto al relevo generacional que se adivina en las filas

⁷¹ “Quite unexpectedly, the neoconservatives used the last decade of the twentieth century to reinvent and redefine themselves as force-based ‘hard’ Wilsonians focused on foreign policy – two attributes that would have surprised neoconservatism’s founding fathers.” (Harper y Clarke, 2004, 74).

⁷² “Above all, foreign policy was the field on which neoconservatism spoke most clearly with one voice, and it was in this sphere that the subject of neoconservative influence on the Bush administration was most widely debated.” (Crockatt, 2007, 161).

⁷³ “For the neoconservatives, this was all the proof that anyone could ever need to demonstrate why a multilaterally directed security process was not feasible. The primacy of the U.N. Security Council in the post-Cold War order had been undermined by its own performance in Bosnia and Somalia.” (Harper y Clarke, 2004, 93).

⁷⁴ “Dedicated anticommunists, the neoconservatives might have been expected to turn into moral supporters of an administration [Nixon’s] which had persisted in Vietnam in largest part to maintain America’s claim to be manning the anticommunist ramparts. Like the conservatives, however, the neoconservatives were more concerned with ideology than with geopolitics. Several of their most influential figures had passionately opposed the Vietnam War.” (Kissinger, 1994, 744).

neoconservadoras a comienzo de los noventa.⁷⁵ Mientras los *neocons* de la primera generación se alinean con posturas próximas al Realismo y contrarias a un papel activo de EEUU en la escena internacional,⁷⁶ la nueva generación *neocon* pasa a identificar como base de la acción exterior norteamericana la expansión de su modelo democrático mediante una activa política exterior, con empleo preferente del poder militar. Para esta facción de “Jóvenes Turcos” en el neoconservadurismo, la etapa de lucha contra el comunismo recién terminada debía continuar con una lucha para la expansión de la democracia.⁷⁷

El debate surgió entre los que consideraban precisa una definición limitada del interés nacional, con un bajo perfil en asuntos internacionales, y los que abogaban por una definición más amplia del interés nacional para incluir los aspectos morales y de principios, con EEUU en la era post-soviética llevando a cabo prioritariamente una “cruzada democrática” por todo el mundo (Harper y Clarke, 2004, 76). Puede hablarse de un auténtico “enfrentamiento generacional” en el seno del neoconservadurismo, con una escisión en sus filas.⁷⁸ Esta escisión, sin embargo, sería consecuencia de la existencia de dos corrientes diferenciadas desde los mismos orígenes del neoconservadurismo, una centrada en los aspectos domésticos y otra en los de política exterior y de seguridad.⁷⁹

Así, la “vieja guardia” o primera generación *neocon* vieron en la desaparición del bloque soviético una oportunidad para que EEUU concentrase sus energías en los aspectos domésticos, acogiendo a una postura que puede considerarse realista.⁸⁰ Sin embargo, la nueva generación *neocon* percibió en el “momento unipolar” que se abría para EEUU tras la Guerra Fría una oportunidad para asegurar la hegemonía global norteamericana, definiendo una nueva agenda neoconservadora en política exterior y de seguridad. Finalmente, se impusieron las tesis de la

⁷⁵ Ver apartado “*The Debate: Mission Accomplished or Perpetual Struggle?*” en Harper y Clarke (2004, 76-81).

⁷⁶ “*Long-established neoconservative voices of some twenty years, such as those of Glazer, Kirkpatrick, and Irving Kristol and of academicians with close neoconservative associations, such as Robert W. Tucker, now argued for a reduced role for American foreign policy.*” (Harper y Clarke, 2004, 76).

⁷⁷ “*However, on the side of the fence from the new realism among older neoconservatives, an entirely different view of America and the world was emerging from the neoconservative ‘Young Turk’ faction. Krauthammer believed that ‘communism may be dead, but the work of democracy is never done’.*” (Harper y Clarke, 2004, 78).

⁷⁸ “*The neoconservative movement had fractured.*” (Harper y Clarke, 2004, 79).

⁷⁹ “*... from the beginning there have been two very different branches of neoconservative thinking. The first aimed to bring sober, dispassionate analysis and a skeptical temper to questions of domestic policy; the second specialized in devising cogent, often highly polemical arguments in favor of a militarily aggressive foreign policy.*” (Linker, 2010, 1)

⁸⁰ “*Many of the ideologically committed Cold Warriors of the 1980s became the post-Cold War realists of the 1990s.*” (Harper y Clarke, 2004, 100).

nueva generación,⁸¹ si bien figuras de la anterior, como Irving Kristol, permanecieron activos en las filas neoconservadoras para dar continuidad a ambas generaciones (Crockatt, 2007, 161).

Para esta nueva generación de *neocons*, dada su creencia ciega en la superioridad de los principios y valores morales del pueblo norteamericano, heredado de los Padres Fundadores, los EEUU están obligados a expandir el modelo norteamericano como forma de asegurar la “hegemonía global benevolente” que permita la evolución del resto de estados, asegurando de esta forma la estabilidad y la paz mundiales. Para William Kristol y Robert Kagan, dos de los máximos representantes de esta segunda generación de *neocons*, el poder norteamericano, basado en la supremacía de los principios democráticos, se convierte, pues, en “arco de bóveda del orden mundial” (Kristol y Kagan, 2000, 10). Ésta es la esencia del modelo neoconservador de política exterior y de seguridad para EEUU.

Puede argumentarse, en cualquier caso, que esta aproximación de la política exterior norteamericana no es nueva. Ya desde principios del siglo XX, tras haber expulsado a España de sus colonias en Cuba y Filipinas, las autoridades norteamericanas llegaron a la conclusión de que en lugar de ocupar y gobernar territorios como potencia colonial, era preferible usar su creciente poder militar y económico para fomentar el surgimiento de gobiernos afines, con un estilo puramente norteamericano,⁸² en lo que cabe identificar un antecedente del principio de expansión democrática que define la ideología *neocón*. Por tanto, la expansión del modelo democrático norteamericano, con un mayor o menor énfasis según las épocas, ha estado tradicionalmente presente en la acción exterior de este país.

Otro aspecto a destacar en este cambio generacional es la permanencia de la mayor parte de los *neocons* de la primera generación en el ámbito académico, rechazando su inmersión en el mundo de la política. Con ello demostraron permanecer fieles a los principios que caracterizaron la génesis del neoconservadurismo, que surgió como un movimiento ideológico más que como un grupo político con ambición de poder. Por el contrario, la segunda generación de *neocons* busca posiciones de relevancia en el seno del partido Republicano, con ambición de poder político,⁸³ en lo que podría considerarse como una desviación de la tradición neoconservadora

⁸¹ “*The battle was won by the new generation, and their priorities of interventionism and global democracy promotion became the basis of the neoconservative foreign policy agenda.*” (Crockatt, 2007, 161).

⁸² “El desarrollo de este nuevo enfoque de imperio, que tiene algo en común con la noción británica de ‘dominio indirecto’, debió mucho a la presidencia de Woodrow Wilson.” (Ferguson, 2005, 108).

⁸³ “*As Irving Kristol observed in 1995, Strauss’s original students had produced another generation of political theorists who chose to relocate in Washington. Thus, the children of the original neo-conservatives left the academy in favor of politics.*” (Halper y Clarke, 2004, 67).

desde sus orígenes. Las “ideas” pronto iban a transformarse en “acción política”.

En general, los *neocons* no se sienten identificados con la política exterior de corte realista que reconocen en la presidencia de George H. Bush. De hecho, algunos *neocons* llegaron a mostrar su apoyo a la política exterior del candidato presidencial Bill Clinton,⁸⁴ partidarios de una más activa proyección del poder de EEUU, defraudados por el que consideraron un pobre desempeño de Bush padre en política exterior.⁸⁵ Llegaron a definir su política exterior como ejemplo de “realismo mezquino”, con prioridad en una definición estrecha del interés nacional.⁸⁶ Decididamente, no existió una buena sintonía entre los *neocons* y el presidente George H. Bush, siendo en su mayoría excluidos de puestos de responsabilidad durante su administración.

El principal punto de desencuentro tuvo lugar con ocasión de la invasión de Kuwait por Irak y la consiguiente Guerra del Golfo de 1991. Si bien aplaudieron inicialmente la decisión de lanzar la campaña militar contra Irak, los neoconservadores expresaron su desacuerdo por haberse limitado la acción norteamericana a la liberación de Kuwait, sin haber culminado con el derrocamiento de Sadam Hussein.⁸⁷ Este hecho fue considerado por los *neocons* como un agravio imperdonable a los intereses norteamericanos, y fue objeto de duras críticas desde los medios de comunicación neoconservadores en los años siguientes.⁸⁸

Un documento cuyo estudio es esencial para estudiar los fundamentos ideológicos del modelo *neocon* para la acción exterior de EEUU es la “Guía para la Planificación de la Defensa”, elaborada por el DoD en 1992, precisamente hacia el final de la administración de George H.

⁸⁴ En palabras de Joshua Muravchik, *neocon* que apoyó a Clinton en su campaña presidencial de 1992: “*Clinton’s stands are preferable to Bush’s [George H.]. On what I care about –human rights and promoting democracy, keeping some sense of ideals in our foreign policy –Clinton is more amenable than Bush.*” (Dorrien, 2004, 43).

⁸⁵ “*Muravchik wrote in November 1992, ‘Much to my surprise, I’m supporting Bill Clinton for president’. He outlined his disappointment about the weakness and incompetence of Bush Senior in handling America’s role in the post-Cold War era.*” (Halper y Clarke, 2004, 80).

⁸⁶ “Este mezquino realismo proviene de una versión de la realpolitik que aconseja que la política exterior norteamericana debería de planificarse según el principio del autointerés, sórdidamente entendido.” (Kristol y Kaplan, 2004, 82).

⁸⁷ “La primera administración Bush, guiada por una política de estrechas miras basada en los intereses vitales de los Estados Unidos en términos de control de fuentes energéticas, de sanciones económicas y de estabilidad regional, detuvo la guerra contra Sadam después de expulsar su ejército de Kuwait. Abandonó a su suerte a miles de millares de iraquíes a quienes los Estados Unidos habían animado a levantarse contra Saddam, dejándole en el poder para atormentarlos, y también a su pueblo, durante la década siguiente.” (Kristol y Kaplan, 2004, 36).

⁸⁸ “*Muravchik also highlighted what became the deepest neoconservative grievance against the first Bush administration: ‘Bush kept democracy off Desert Storm’s agenda.’ The president’s failure to end the Gulf War in Baghdad with the removal of Sadam Hussein became a regular gripe in the pages of neoconservative publications such as ‘Commentary’.*” (Halper y Clarke, 2004, 81).

Bush.⁸⁹ Era el marco en el que el Pentágono exponía las directrices para el planeamiento de fuerzas y adquisición de recursos militares en el periodo fiscal 1994-1999. Puede ser considerado como una estrategia para el mantenimiento de la hegemonía global norteamericana en el periodo de la Posguerra Fría, basada en una supremacía militar incontestable, y cuya elaboración estuvo a cargo de neoconservadores en puestos clave de la administración.

Supervisado por el entonces SecDef Dick Cheney, su elaboración es atribuida a Paul Wolfowitz, entonces Subsecretario de Política de Defensa, participando también Lewis “Scooter” Libby desde su puesto de Subsecretario de Estrategia y Recursos en Defensa. Este documento recogía los fundamentos intelectuales del modelo *neocón* en política exterior y de seguridad, que acabaría cristalizando apenas unos años más tarde.⁹⁰ Wolfowitz y Libby eran de los pocos *neocóns* que ocupaban puestos de relevancia en una administración Bush dominada por los realistas. En cualquier caso, en la redacción final de la “Guía para la Planificación de la Defensa” intervinieron diversas autoridades del DoD, en un proceso en que los sucesivos borradores iban incorporando aportaciones que acabaron suavizando el texto inicial.⁹¹

Como aspecto más controvertido, el borrador de la “Guía para la Planificación de la Defensa” contemplaba que EEUU deberían evitar a toda costa la emergencia de un nuevo rival, para lo cual tendría que utilizar, si fuese preciso, su poder militar.⁹² Los EEUU deberían ejercer el liderazgo global y crear un nuevo orden mundial, con sus potenciales competidores disuadidos de cualquier aspiración a aumentar su poder, evitando así la emergencia de una superpotencia rival a los EEUU. Se refería además a la necesidad de incrementar los gastos de defensa, el posible uso de la fuerza con carácter preventivo para prevenir ataques con armas nucleares, biológicas o químicas, y la actuación unilateral o bien con asociaciones *ad hoc*, cuando fuese necesario para los intereses de los EEUU. Asimismo, exponía la disposición norteamericana para intervenir militarmente en cualquier parte del globo, en apoyo de sus aliados y amigos, con EEUU como garante del orden mundial, así como la necesidad de salvaguardar los intereses

⁸⁹ Este documento secreto fue desclasificado en diciembre de 2007.

⁹⁰ En referencia a la Guía para la Planificación de la Defensa: “*As early as 1992, Cheney, Wolfowitz, and Libby had established the intellectual basis for driving American tanks up the streets of Baghdad.*” (Halper y Clarke, 2004, 205).

⁹¹ Ver Burr (2008), donde se recogen una serie de informes y documentos de trabajo, del ámbito del Departamento de Defensa, relacionados con la elaboración de la “Guía para la Planificación de la Defensa” de 1992. Estos documentos, bajo el título “*The Making of the Cheney Regional Defense Strategy, 1991-1992*”, fueron desclasificados en 2008.

⁹² “*Our first objective is to prevent the reemergence of a new rival [...] and requires that we endeavor to prevent any hostile power from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power.*” (U.S. Department of Defense, 1992a, 2).

norteamericanos mediante la expansión de la democracia.⁹³

Por tanto, el borrador de la “Guía para la Planificación de la Defensa” de 1992 recogía el principio básico que habría de regir la política exterior y de seguridad de EEUU según el ideario neoconservador recientemente impulsado por la nueva generación: la expansión de los principios y valores norteamericanos a través de la difusión del modelo democrático. Ésta es la base del concepto de seguridad nacional según la visión neoconservadora: un mundo que abrace los ideales democráticos norteamericanos será un mundo más seguro para los EEUU.⁹⁴

Estos argumentos, que pueden considerarse definatorios del ideario neocon en política de seguridad y defensa, son en esencia recogidos una década después en la Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU de 2002 (Halper y Clarke, 2004, 145), la conocida como “doctrina Bush”, al contemplar la acción preventiva del poder militar y las acciones unilaterales cuando sea preciso. Esta “Guía para la Planificación de la Defensa” de 1992, que no vio definitivamente la luz, será finalmente implementada diez años después por la administración de George W. Bush.

Un borrador de este documento, cuando aún circulaba entre los responsables del Pentágono, fue filtrado a los diarios *New York Times* y al *Washington Post*. El *New York Times*, en su edición del 8 de marzo de 1992, anunció este documento como “la nueva gran estrategia en política exterior del DoD”, con EEUU desempeñando un “liderazgo global” (Dorrien, 2004, 27). De hecho, se cree que la filtración procedió de miembros del DoD que, ante lo que interpretaban como un peligroso salto cualitativo sin precedentes en las aspiraciones de liderazgo global de EEUU, creían en la necesidad de abrir un debate público al respecto (Dorrien, 2004, 39).

Su contenido motivó una gran controversia tanto entre los demócratas como entre las filas republicanas, así como entre la opinión pública en general, que comenzaban a referirse al nuevo periodo como *Pax Americana*. Ante esta situación la Casa Blanca, encontrándose en la recta final de las elecciones presidenciales a celebrar en noviembre de 1992, ordenó al DoD su revisión (Alarcón y Soriano, 2004, 112). El “plan Wolfowitz”, como era conocido, fue redactado nuevamente en términos más conciliadores tanto hacia los potenciales adversarios como los

⁹³ Entre los objetivos esenciales para la política de seguridad nacional e EEUU, señala: “*We will seek to promote those positive trends which serve to support and reinforce our national interests, principally, promotion, establishment and expansion of democracy and free market institutions worldwide.*” (U.S. Department of Defense, 1992a, 1).

⁹⁴ “*The core of the American foreign policy, neoconservatives argue, is democracy: a universal value that is embodied in the American ideals, and –via declarations of the democratic peace – that happens to dovetail nicely with its interests.*” (Williams, 2005, 199).

aliados, dado el momento político de la administración, con las elecciones presidenciales en puertas,⁹⁵ a lo que se unía el descrédito que su filtración y divulgación prematura habían causado. En la revisión tuvo un papel destacado el general Colin Powell (Burr, 2008, 3), entonces jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor.

La nueva versión eliminaba la necesidad de impedir el surgimiento de un contrapoder en Europa occidental, Asia y la antigua URSS, reflejando en su lugar la necesidad de “impedir que una potencia hostil domine una región crítica para nuestros intereses”.⁹⁶ Otro importante aspecto era el papel de la ONU. Si bien el primer documento enfatizaba las acciones unilaterales y coaliciones *ad hoc*, esta versión “suavizada” otorgaba un destacado papel a la ONU, lo que parecía coherente con la actuación de la administración de Bush padre en la guerra contra Irak en 1991, cuando EEUU había recabado no sólo la autorización del Consejo de Seguridad, sino además había buscado el mayor consenso internacional (Dorrien, 2004, 42). En suma, si bien la “Guía para la Planificación de la Defensa” de 1992, según fue redactada por los *neocons* con puestos clave en el DoD no vio finalmente la luz, su análisis resulta valioso para identificar las bases del modelo *neocon* que se perfila en esta década.

Tras la falta de sintonía entre la administración de Bush padre y los *neocons*, éstos miraron con expectación el rumbo que tomaría la política exterior y de seguridad con el nuevo presidente, Bill Clinton. Pero desde el comienzo de su mandato, Clinton dejó clara su preferencia por las intervenciones multilaterales en el ámbito de la ONU, principalmente en operaciones de mantenimiento de la paz.⁹⁷ Los *neocons* observaron con preocupación esta falta de compromiso en el empleo decisivo del poder militar norteamericano.⁹⁸ Pronto quedaron defraudadas las esperanzas *neocons* de que Clinton llevase a cabo la política internacionalista para asegurar la hegemonía norteamericana que el neoconservadurismo pretendía.⁹⁹ Así, si los *neocons* se habían referido al desempeño de Bush padre como de “realismo mezquino”, la actitud de Clinton fue

⁹⁵ “*The Wolfowitz plan was roundly criticized for its chauvinistic vision and tone, causing embarrassment for the Bush administration in an election year [...] Bush, Baker and Scowcroft were embarrassed by the plan, and Powell and Cheney quickly accepted that the controversy was bad for the Bush presidency.*” (Dorrien, 2004, 41).

⁹⁶ Ver “Guía para la Planificación de la Defensa” ya revisada en U.S. Department of Defense (1992b). Ver también Dorrien (2004, 42-43).

⁹⁷ En febrero de 1993, en un hecho sin precedentes, Clinton firma una directiva presidencial, la PRD-13, por la que EEUU podría situar sus fuerzas militares bajo mandato de la ONU si fuese preciso. Ver Harper y Clarke (2004, 86).

⁹⁸ “*Along with a growing bipartisan coalition in Congress, the neoconservatives’ critique of Clinton’s approach to world affairs focused on his apparent acquiescence in the paralysis of multilateralism and his reluctance to employ military power.*” (Harper y Clarke, 2004, 87).

⁹⁹ “*Thus, the period of détente between neoconservatism and the Democratic Party was short. Before the end of Clinton’s first year in the White House, they solidly opposed him. He had also upset certain neoconservatives by keeping them out of his administration after seeking their support.*” (Harper y Clarke, 2004, 89).

definida como de “liberalismo ingenuo”, criticando que EEUU hubiese depositado en las organizaciones internacionales la fuente de legalidad para su actuación exterior.¹⁰⁰

En 1996, William Kristol y Robert Kagan, posiblemente las dos figuras más destacadas de la segunda generación de *neocons* aparecida en los noventa, en un artículo en la revista *Foreign Affairs* hicieron públicas las que consideraban debieran ser las directrices de la acción exterior de EEUU. Tomando como referente las actuaciones en este ámbito de la presidencia de Ronald Reagan, este artículo defendía la necesidad de que EEUU adoptase una política exterior “neo-Reaganista”, reflejando las claves del modelo *neocon* de política exterior y de seguridad.

En su relevante artículo, Kristol y Kagan reclamaban ante todo un retorno al espíritu de la política exterior de Reagan que, basada en el “excepcionalismo americano”, puso fin a la complacencia con la URSS, aumentó de forma importante los gastos de defensa, hizo frente a la expansión del comunismo en los países del Tercer Mundo, y en definitiva, dotó de “claridad moral y de un propósito firme a la política exterior norteamericana.”¹⁰¹ Además, instaban a la oposición republicana a articular una visión en política exterior acorde a su posición de preeminencia global, abandonando las visiones realistas que privilegian el interés nacional sobre las demás consideraciones.¹⁰²

El mantenimiento de esta preeminencia a nivel global alcanzada tras la derrota del “Imperio del Mal”, la URSS, debía ser el esfuerzo prioritario de la acción exterior, siendo un elemento clave la expansión de los principios e ideales norteamericanos.¹⁰³ Así, la fórmula que proponen es una “hegemonía global benevolente” que, ejercida por EEUU, sería aceptada de buen grado por el resto de las potencias mundiales, principalmente por las que consideraban como las dos

¹⁰⁰ “[Clinton] Guio sus decisiones por una especie de liberalismo ingenuo, un punto de vista que percibe a la comunidad internacional y a sus instituciones como la última fuente de la legitimidad internacional. Dicha teoría se encuentra profundamente en desacuerdo con el unilateralismo del poder norteamericano y es tendente a favorecer preferentemente la política de la zanahoria que la del palo [...] este impulso se ha erigido en preferencia para diseñar la política exterior, cuyo idealismo es tanto quijotesco como legalista.” (Kristol y Kaplan, 2004, 105).

¹⁰¹ “He [Reagan] championed American exceptionalism when it was deeply unfashionable. Perhaps most significant, he refused to accept the limits on American power imposed by the domestic political realities that others assumed were fixed.” (Kristol y Kagan, 1996, 2).

¹⁰² “It is already clear that, on the present course, Washington will find it increasingly impossible to fulfill even the less ambitious foreign policies of the realists, including the defense of so-called ‘vital’ interests in Europe and Asia. Without a broad, sustaining foreign policy vision, the American people will be inclined to withdraw from the world and will lose sight of their abiding interest in vigorous world leadership.” (Kristol y Kagan, 1996, 6).

¹⁰³ “Having defeated the ‘evil empire,’ the United States enjoys strategic and ideological predominance. The first objective of U.S. foreign policy should be to preserve and enhance that predominance by strengthening America's security, supporting its friends, advancing its interests, and standing up for its principles around the world.” (Kristol y Kagan, 1996, 2).

más importantes tras EEUU, Europa y Japón.¹⁰⁴ Para conseguir este objetivo, los EEUU precisaban retornar a las políticas de Reagan sobre la base de tres aspectos principales:

1. Aumento en los gastos en defensa, estimando necesario un incremento en unos 60- 80 billones de dólares.¹⁰⁵ Teniendo en cuenta que el presupuesto de defensa entonces era de 260 billones, suponía un incremento de alrededor del 25 por ciento. Expresaban así mismo la necesidad de mantener la ventaja tecnológica que ha diferenciado la actuación de las fuerzas norteamericanas, con aumentos en la inversión en investigación y desarrollo de nuevas tecnologías para la defensa.

2. Una implicación más importante de los ciudadanos en general en el ámbito de la seguridad y defensa, ante lo que percibían como un distanciamiento creciente entre la opinión pública y los militares profesionales.

3. Un propósito moral en la acción exterior, para promover los principios americanos de “democracia, libre mercado y respeto a las libertades”, e imponer así presión sobre los regímenes totalitarios.¹⁰⁶

En suma, en este artículo, Kristol y Kagan reflejaban varios principios recurrentes del modelo de política exterior *neoon*, ya identificados anteriormente: mantenimiento a toda costa de la preeminencia global de EEUU, a través de una “hegemonía global benevolente”; necesidad de incrementar los gastos militares, implicando a la sociedad norteamericana en este empeño; expansión del modelo democrático; control y presión sobre los regímenes potencialmente hostiles; y todo ello cimentado en la superioridad moral de los ideales norteamericanos. Estos son los elementos básicos que configuran el “paradigma *neoon* para la seguridad y defensa de EEUU”, y que se van a consolidar a finales de la década, coincidiendo con el final de la presidencia de Clinton, y la llegada al poder de George W. Bush.

No obstante, con este artículo puede concluirse cómo la nueva generación de *neocons* marcaba diferencias con la anterior, que en su momento había criticado la política exterior del

¹⁰⁴ “*Most of the world's major powers welcome U.S. global involvement and prefer America's benevolent hegemony to the alternatives.*” (Kristol y Kagan, 1996, 3).

¹⁰⁵ En EEUU, un “billón” de dólares es el equivalente en Europa a “mil millones” de dólares.

¹⁰⁶ “*The policy of putting pressure on authoritarian and totalitarian regimes had practical aims and, in the end, delivered strategic benefits. Support for American principles around the world can be sustained only by the continuing exertion of American influence.*” (Kristol y Kagan, 1996, 5).

presidente Reagan como poco comprometida con la lucha activa contra el comunismo.¹⁰⁷ Así, el hecho de que los máximos representantes del “nuevo neoconservadurismo”, Kristol y Kagan, defendieran la recuperación de las esencias de la política exterior y de seguridad de Reagan, que había sido denostado por señalados neoconservadores de la vieja guardia a principios de los ochenta, viene a confirmar el nuevo rumbo que el neoconservadurismo emprendió en la década de los noventa, y que le llevará hasta la articulación de un modelo propio de política exterior y de seguridad que se impondría tras el 11-S.

1.3. FINALES DE LOS NOVENTA: CONSOLIDACIÓN DEL MODELO *NEOCON* Y EL CANDIDATO GEORGE W. BUSH

En 1997 comienza una nueva época en la conformación del ideario neoconservador, con una actividad para la difusión de sus ideas mucho más organizada y efectiva, llevada a cabo por la nueva generación *neoon*. Durante el segundo mandato de Bill Clinton, y la carrera presidencial del candidato George W. Bush, puede observarse la consolidación del “paradigma neocon para la seguridad y defensa de EEUU” que había venido conformándose en los últimos años, hasta constituirse en la fórmula que la administración Bush utilizará para hacer frente al nuevo panorama internacional presentado en 2001 tras los atentados en Nueva York y Washington.

Un hito decisivo en esta nueva etapa fue la creación del *Project for the New American Century (PNAC)* por William Kristol y Robert Kagan en 1997. El PNAC logró una gran influencia en la opinión pública y en los círculos políticos republicanos, hasta convertirse en el máximo referente y depositario de las esencias del ideario neoconservador. El PNAC nace con vocación de focalizarse en los asuntos de política exterior, a diferencia del ya mencionado *American Enterprise Institute*, ideológicamente muy próximo al PNAC, pero dedicado a temas más generales (Dorrien, 2004, 68).

Además de nacer con una clara intención de difundir el ideario *neoon* e influir en los ámbitos de decisión, el PNAC supuso la materialización definitiva del cambio generacional en el

¹⁰⁷ “The neo-Reaganite foreign policy drawn up by Kristol and Kagan is vastly more ‘neo’ than it is ‘Reaganite’. Reagan’s approach to the world may, in its basic philosophic instincts, have had something in common with neoconservatism, but the pragmatism of its execution set it a universe away from today’s inflexible neoconservative designs. The severe neoconservative critique of Reagan’s foreign policy that emerged from the early 1980s made this clear.” (Halper y Clarke, 2004, 162).

neoconservadurismo anteriormente expuesto. Así, figuras como Robert Kagan, William Kristol, Joshua Muravchik, Richard Perle y Paul Wolfowitz, entre otros, pasan a ocupar el protagonismo anteriormente ejercido por Irving Kristol, Daniel Patrick Moynihan, Norman Podhoretz y Nathan Glazer. Los jóvenes *neocons* ocuparon este espacio ideológico ante la falta de capacidad de los más veteranos para proporcionar un discurso de acuerdo a la nueva realidad de la escena internacional. El propio Irving Kristol reconoció su derrota ante la nueva generación.¹⁰⁸

La declaración fundacional de principios del PNAC define cuatro imperativos para la sociedad norteamericana: aumentar los gastos militares para llevar a cabo las responsabilidades globales de los EEUU y la transformación de sus Fuerzas Armadas; fortalecer los lazos con los aliados democráticos y desafiar a los regímenes hostiles a los intereses norteamericanos; promocionar la causa de la libertad política y económica en el mundo; y aceptar las responsabilidades derivadas del papel hegemónico de EEUU para preservar y extender un orden internacional afín a los valores norteamericanos. Así, la “fuerza militar” y la “claridad moral” en la actuación exterior pueden considerarse como “las dos nociones fundamentales del neoconservadurismo en lo que respecta a política exterior” (Crockatt, 2007, 163). Otro aspecto reflejado y de gran importancia en las tesis *neocons* es el reconocimiento la necesidad de recurrir, cuando sea preciso, tanto a acciones unilaterales como al empleo de la fuerza, con una mención implícita a las acciones preventivas.¹⁰⁹

Como firmantes de esta declaración de principios del PNAC se encuentran prominentes intelectuales y ex altos cargos de anteriores administraciones como Jeane Kirkpatrick, Paul Wolfowitz, Donald Kagan, Dick Cheney, Donald Rumsfeld, I. Lewis Libby, Elliott Abrams, e intelectuales y reconocidos *neocons* como Francis Fukuyama y Norman Podhoretz (Halper y Clarke, 2004, 104). Figuran entre ellos los directos responsables de la “Guía de Planificación de la Defensa” de 1992, antes estudiada, Cheney, Wolfowitz y Libby. Éstos, junto con Rumsfeld, también firmante, ocuparían altos cargos en la administración de George W. Bush, relacionados con la política exterior y de seguridad.

Dos son las aportaciones principales del documento fundacional del PNAC a la consolidación del modelo *neoon*. En primer lugar, al ser sustituida la narrativa sobre la amenaza comunista por la del mantenimiento de la “hegemonía global americana” (Halper y Clarke, 2004, 99),

¹⁰⁸ “In a glum article in the *Wall Street Journal* in August 1997, Irving Kristol acknowledged defeat, remarking that an American imperium was on its way.” (Halper y Clarke, 2004, 99).

¹⁰⁹ “The history of the 20th century should have taught us that it is important to shape circumstances before crises emerge, and to meet threats before they become dire.” (PNAC, 1997, 1).

basada en una activa política exterior intervencionista para expandir los valores democráticos norteamericanos con uso preferente del poder militar, quedaba materializado el cambio generacional en las filas neoconservadoras. Y en segundo lugar, estos principios fundacionales anticipaban en 1997 las que posteriormente serían las premisas esenciales de la Estrategia de Seguridad Nacional de la primera administración Bush, publicada en 2002, la “doctrina Bush”.¹¹⁰

En relación con el unilateralismo que se desprende de los textos y documentos *neocon* es preciso realizar ciertas matizaciones. No se trata de un unilateralismo puro, sino más bien de un “multilateralismo de conveniencia”. Es decir, si bien la acción exterior norteamericana deberá llevarse a cabo al margen de las organizaciones internacionales siempre que éstas limiten su capacidad de maniobra, deben buscarse alianzas *ad hoc* con los países democráticos, caso por caso, como recurso ideal para la resolución de las crisis, redefiniendo así el sistema de alianzas que había regido la política exterior norteamericana desde la Segunda Guerra Mundial.¹¹¹

Deseablemente debe buscarse, por tanto, un “multilateralismo paralelo entre las potencias democráticas” más que el unilateralismo puro,¹¹² al margen de las hipotecas y trabas del sistema de Naciones Unidas. Es lo que el SecDef Rumsfeld calificaría en 2003 como “coaliciones *ad hoc*”. Para Paul Wolfowitz, figura relevante en el ámbito *neocon*, el liderazgo precisamente consiste en “demostrar que tus amigos serán protegidos y atendidos, que tus enemigos serán castigados y que aquellos que rechazaron apoyarte se arrepentirán de haberlo hecho”.¹¹³

También es criticada por los *neocons* la fracasada política de apaciguamiento llevada a cabo por Gran Bretaña y Francia contra Hitler en la década de los treinta, y que acabó desembocando en la Segunda Guerra Mundial.¹¹⁴ Así mismo, un argumento recurrente del discurso *neocon* de

¹¹⁰ Excelente análisis de la influencia *neocon* en este documento, rector de la política de seguridad del país tras el 11-S, en “*The 2002 National Security Strategy*”, en Halper y Clarke (2004, 141-146).

¹¹¹ “Este grupo [los *neocons*] se propone, en realidad, facilitar una lógica, una motivación y una estrategia para la formación de una nueva coalición global liderada por EEUU que sustituya a la que los propios estadounidenses configuraron tras 1945, durante la Guerra Fría.” (Brzezinski, 2005, 55).

¹¹² “*The notion that the United States could somehow ‘go it alone’ and maintain its pre-eminence without its allies is strategically misguided. It is also morally bankrupt [...] In fact, a strategy aimed at preserving American pre-eminence would require an even greater U.S. commitment to its allies [...] The United States would instead conceive of itself as at once a European power, an Asian power, a Middle Eastern power and, of course, a Western Hemispheric power.*” (Kristol y Kagan, 2000, 15).

¹¹³ “*It illustrates the difference between coalitions that are united by a common purpose and collections of countries that are searching for a least common denominator and the easiest way out of a problem.*” (Wolfowitz, 2000, 323).

¹¹⁴ “El aplacamiento de la Alemania nazi era una estrategia profundamente cimentada en la debilidad...” (Kagan, 2003, 24). Paul Wolfowitz se refiere también al Pacto de Munich de 1938 y a la decisión del primer ministro británico Chamberlain de no acudir en defensa de los checos tras la invasión alemana de los Sudetes en los siguientes términos: “*Few decisions by a democratic leader have proven so clearly to be wrong or have had such dire consequences.*” (Wolfowitz, 2000, 313).

los años setenta fueron las críticas a la política de *détente* frente a la URSS, considerada poco resolutive para la defensa de los intereses norteamericanos.¹¹⁵ Y la década de los noventa se caracterizó por las críticas de los *neocon* a la administración Clinton por su desastrosa gestión de las crisis de los Balcanes y Somalia, basadas en un fracasado multilateralismo.¹¹⁶

Otro rasgo peculiar que caracteriza el pensamiento *neocon* es la creencia en la necesidad de imponer la democracia por la fuerza cuando sea preciso. Los textos *neocon* son recurrentes en referencias históricas a la democratización de Alemania y Japón tras la Segunda Guerra Mundial, que habría impedido reproducir los grandes conflictos bélicos habituales en el pasado. Tras el 11-S, este esquema es el que la administración norteamericana trata de implantar en Oriente Medio con la democratización de la zona, comenzando por Irak como ejemplo para extender el modelo democrático. EEUU debía abanderar una “transformación cultural” de esta región geoestratégica fundamental para los intereses norteamericanos, que hiciese a estos países adoptar los valores e ideales occidentales,¹¹⁷ fundamentalmente la democracia. Para ello no dudarán en recurrir al “cambio de régimen”, concepto ya expuesto por Kristol y Kagan en 1999.¹¹⁸

A este respecto, en enero de 1998 el PNAC dirigió una carta abierta al presidente Clinton, instándole al derrocamiento del régimen de Saddam Hussein en Irak como objetivo principal de la política exterior norteamericana.¹¹⁹ Este aspecto viene a confirmar la creciente prioridad otorgada por el neoconservadurismo al “asunto iraquí”, que si bien había sido un tema recurrente en años anteriores, hacia finales de los noventa adquiere máximo protagonismo.¹²⁰ El argumento principal era la imposibilidad de controlar los arsenales iraquíes de armas biológicas y químicas

¹¹⁵ “In foreign policy, neoconservatives cut their teeth on what they regarded as the disastrous policy of *détente* in the early 1970s. The failure to challenge Soviet power, indeed the open compromise with it, was held to be an abrogation not only of America’s national interest but of the values America stood for.” (Crockatt, 2007, 160).

¹¹⁶ Ver “Disenchantment with Clinton”, en Halper y Clarke (2004, 86-90).

¹¹⁷ “They [neocons] believed that Iraq was the focal point for cultural and political transformation, and that democratic, secular, capitalist Iraq would influence Iran, Kuwait, Saudi Arabia, and other Muslim, Middle East states, transforming the entire region.” (Lewis, 2007, 403).

¹¹⁸ “The most effective form of nonproliferation when it comes to regimes such as those in North Korea and Iraq is not a continuing effort to bribe them into adhering to international arms control agreement, but an effort to bring about the demise of the regimes themselves.” (Kristol y Kagan, 2000, 19). Este concepto de “cambio de régimen” es extensamente reflejado en el apartado así denominado de este ensayo (pp. 17-22).

¹¹⁹ “We urge you to seize that opportunity, and to enunciate a new strategy that would secure the interests of the U.S. and our friends and allies around the world. That strategy should aim, above all, at the removal of Saddam Hussein’s regime from power.” (PNAC, 1998).

¹²⁰ “As the 1990s progressed, the intellectual energy of neoconservatism became increasingly focused on Iraq as the most important element in U.S. foreign policy debate. William Kristol and his associates published voluminously on the need for regime change in Baghdad with articles, op-ed pieces, and open letters to the president and Congress [...] What would become the standard discourse after 9/11 of emphasizing an apparently imminent threat from Iraq’s supposed weapons of mass destruction was written in its embryonic form during this period.” (Halper y Clarke, 2004, 101).

por la negativa de Sadam a colaborar con los organismos internacionales de control, lo que suponía una amenaza de primera magnitud para la seguridad mundial.¹²¹ Nuevamente se puede reconocer en esta declaración una mención implícita al concepto de “estados armados” y la amenaza que representan, ya mencionada por Krauthammer y los unipolaristas.

La carta se refiere a la necesidad de llevar a cabo acciones unilaterales, al “no poder seguir dependiendo de sus aliados en la Guerra del Golfo” para contener la amenaza de Sadam, que también “pone en peligro el suministro de petróleo de una buena parte del mundo”, para finalmente exponer, ante la ineficacia de las medidas de la ONU,¹²² la “urgencia de acciones militares en el corto plazo” a fin de lograr el cambio de régimen. Este documento fue firmado por un total de dieciocho miembros del PNAC, entre los que destacan figuras como Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Richard Perle, John Bolton, Richard Armitage, Elliot Abrams, y James Woolsey. Once de ellos ocuparán cargos en la administración Bush (Dorrien, 2004, 69).

Para poder extender eficazmente este modelo de acción exterior, que permita mantener el liderazgo mundial, los *neocons* consideran prioritario que el poder militar norteamericano no sólo mantenga, sino que incluso incremente, su absoluta supremacía. Con ello, además, pretenden lograr el abandono definitivo del “síndrome de Vietnam”, que consideran seguía instalado en la mentalidad de los militares norteamericanos, y que la operación “Tormenta del Desierto”, a pesar del éxito militar que había supuesto, no habría hecho sino reforzar.¹²³

Anteriormente se ha expuesto cómo el primero de los principios fundacionales del PNAC refleja la necesidad de incrementar los gastos militares.¹²⁴ Los *neocons* consideran esencial el incremento de los presupuestos de defensa, así como la reforma de las fuerzas militares que, mediante un completo proceso de Transformación, las prepare para los desafíos del futuro. Esta predilección por la Transformación mostrada por los *neocons* a finales de los noventa, junto con las posibilidades ofrecidas por la RMA con empleo de fuerzas más letales, ágiles y de pequeña

¹²¹ “The only acceptable strategy is one that eliminates the possibility that Iraq will be able to use or threaten to use weapons of mass destruction. In the near term, this means a willingness to undertake military action as diplomacy is clearly failing. In the long term, it means removing Saddam Hussein and his regime from power. That now needs to become the aim of American foreign policy.” (PNAC, 1998).

¹²² “In any case, American policy cannot continue to be crippled by a misguided insistence on unanimity in the UN Security Council.” (PNAC, 1998).

¹²³ “By embracing force and military methods generally, one of the main neoconservative goals is to banish the ‘Vietnam syndrome’ once and for all. Neoconservatives do not accept President George H. Bush’s asserting that Desert Storm moved the United States beyond Vietnam. To the contrary, writes Elliot Cohen, ‘the Gulf War did not end the Vietnam syndrome, but, if anything, strengthened it’.” (Halper y Clarke, 2004, 30).

¹²⁴ “We need to increase defense spending significantly if we are to carry out our global responsibilities today and modernize our armed forces for the future.” (PNAC, 1997).

entidad, junto con el uso de nuevas tecnologías en los sistemas de comunicaciones y armas de precisión, podría explicarse por la creencia de que esta nueva forma “incruenta” de hacer la guerra traería consigo una mayor facilidad de empleo del poder militar,¹²⁵ tal y como abogaban los neoconservadores.

En suma, si bien en los setenta y ochenta no era fácil condensar en una simple definición el credo *neocon* ante la diversidad de matices que presentaba, hacia finales de los noventa la intensa actividad divulgativa y apologética que los neoconservadores hacen de su ideario en los diversos medios y *think tanks* hace posible esta definición. Así, cabe identificar cuatro principios recurrentes en todas sus publicaciones y declaraciones públicas en estos años (Halper y Clarke, 2004, 101): apoyo a los aliados democráticos, y firme oposición a quienes desafíen los valores norteamericanos; responsabilidad absoluta de EEUU en el mantenimiento del orden global; promoción activa de los valores de libertad en los ámbitos político y económico; y necesidad de incrementar los gastos en defensa.

El libro “Peligros Presentes” (*“Present Dangers”*), publicado en 2000 por los fundadores del PNAC, Kristol y Kagan, compilando una serie de ensayos de destacadas figuras *neocon*, puede considerarse una publicación imprescindible para estudiar las claves del neoconservadurismo al inicio del siglo XXI. Su título hace referencia a que el peligro presente reside en la renuncia de EEUU a ejercer su hegemonía mundial y al declive de su fuerza militar.¹²⁶

Su título se inspiró en el libro *“The Present Danger”*, publicado por el *neocon* Norman Podhoretz en 1980, año electoral, y en el que instaba a los norteamericanos a hacer el esfuerzo preciso para lograr la victoria final en la Guerra Fría (Dorrien, 2004, 134), en un momento en el que la sociedad y clase política norteamericanas mantenían una postura conciliadora con el mundo soviético, tras la derrota de Vietnam. Destacados *neocons* habían constituido entonces el “Comité sobre el Peligro Presente”, para defender una política exterior norteamericana contraria al *détente* y al control de armas que consideraban un peligro para la seguridad de EEUU.¹²⁷

¹²⁵ “This shift toward a lighter, faster, and more mobile form of combat, strongly promoted by Secretary of Defense Donald Rumsfeld as military ‘transformation,’ also made American intervention more likely. It created a sense that war would be low-cost from the standpoint of American casualties...” (Fukuyama, 2007, 35).

¹²⁶ “But there is today a ‘present danger’ [...] the present danger is that the United States, the world’s dominant power on whom the maintenance of international peace and the support of liberal democratic principles depends, will shrink its responsibilities and allow the international order to collapse. Our present danger is one of declining military strength, flagging will and confusion about our role in the world.” (Kristol y Kagan, 2000, 4).

¹²⁷ “A little over twenty years ago, a group of concerned Americans formed the Committee on the Present Danger. The danger they feared, and sought to rally Americans to confront, was the Soviet Union [...] When the members of

La publicación de “Peligros Presentes” en 2000 demuestra por un lado la existencia de un modelo de política exterior y de seguridad *neocon* perfectamente articulado en los albores del siglo XXI, y por otro lado la manifiesta voluntad de intervenir en el debate electoral, al presentarlo en plena carrera presidencial para la Casa Blanca, con vocación de influir en las posibles decisiones que sobre esta materia pudiese tomar el futuro presidente de los EEUU.

En la expansión del modelo democrático, pilar de la ideología *neocon*, se admite el recurso a las acciones militares preventivas cuando sea preciso. Para Paul Wolfowitz, “el mejor medio de evitar otra guerra mundial es no estar dispuesto a dejar que Europa o Asia caigan bajo el yugo de un dominio hostil [...] nos opondremos a ello actuando preventivamente”.¹²⁸ Se trata de uno de los rasgos distintivos de la Estrategia de Seguridad Nacional de la administración Bush, también conocida como “doctrina Bush de los ataques preventivos”.¹²⁹ Asimismo, se reconoce el carácter eminentemente moral que debe tener la política exterior y de seguridad de EEUU, diferente tanto de planteamientos realistas como liberales.¹³⁰ La promoción de los valores e ideales del pueblo norteamericano deben ser expandidos por todo el mundo, aprovechando la supremacía que aún mantenían sus fuerzas militares a pesar de su abandono en los últimos años, como forma de conseguir la estabilidad y la paz globales (Bennett, 2000, 304).

En esta publicación, Frederick Kagan alertaba sobre la preocupante situación de declive y abandono por parte de la administración en que se encontraban las Fuerzas Armadas norteamericanas.¹³¹ Fundamentalmente, se denuncia la disminución de los gastos en defensa en la pasada década, que habría llevado a las fuerzas militares de EEUU a una preocupante situación de falta de operatividad y pobreza de capacidades en términos humanos y materiales,

the Committee on the Present Danger challenged this comfortable consensus, when they criticized détente and arms control and called for a military buildup and a broad ideological and strategic assault on Soviet communism, their recommendations were generally dismissed as either naïve or reckless.” Kristol y Kagan, 2000, 4).

¹²⁸ Ensayo de Paul Wolfowitz “*Statesmanship in the New Century*”, en Kristol y Kagan (2000, 307-336).

¹²⁹ A este respecto, cabe considerar la “doctrina Powell” como aquella en la que la fuerza debe emplearse de forma abrumadora para derrotar rápidamente al enemigo, y siempre con un objetivo final perfectamente definido (Dorrien, 2004, 34). La anterior es también conocida como “doctrina Weinberger”. También cabe considerar la “doctrina Truman”, basada en la contención del comunismo; la “doctrina Nixon”, que confiaba en regímenes aliados, como el Irán del Sha, para defender los intereses norteamericanos. Y Charles Krauthammer definía la “doctrina Reagan” como la que trataba de contrarrestar la influencia comunista desde la periferia, sobre la base de instaurar regímenes afines (Dorrien, 2004, 84).

¹³⁰ “*While some self-proclaimed ‘realists’ argue that the United States must pursue its ‘national interest’ divorced from considerations of morality and must abjure the aim of advancing its liberal democratic principles around the world, and while some liberals seem to think that American intervention overseas is justified only if undertaken for principled, selfless reasons, our historical traditions remind us that American foreign policy has always been most successful when interest and principle converge.*” (Bennett, 2000, 289).

¹³¹ Ver ensayo de Frederick Kagan “*The Decline of America’s Armed Forces*, en Kristol y Kagan (2000, 241-265).

con unidades “huecas”,¹³² todo ello precisamente en un momento en el que el mantenimiento de la hegemonía norteamericana requería más que nunca de un poder militar fuerte.

Kagan también exponía la necesidad de llevar a cabo una “Transformación de las Fuerzas Armadas”, incorporando nuevos sistemas de armas, así como una “transformación tecnológica” de los existentes, para lo que sería preciso una importante asignación de recursos económicos al Pentágono.¹³³ Consideraba como uno de los tres objetivos básicos para la seguridad de EEUU el “transformar las Fuerzas Armadas norteamericanas en los aspectos tecnológico, de organización, y doctrinas, para poder hacer frente a los desafíos de una nueva era en la forma de hacer la guerra” (Kagan, 2000, 265). Con ello, se refiere a la postura neoconservadora de realizar la Transformación de la defensa, tesis adoptada poco después por la nueva administración Bush.

En la mayor predisposición de EEUU al empleo del poder militar radica el principal motivo de desencuentro con Europa. Robert Kagan, en su libro “Poder y Debilidad”, refiere la diferente concepción de europeos y norteamericanos sobre el empleo del poder militar. Mientras que “Europa se adentra en un paraíso poshistórico de paz y relativa prosperidad, en la materialización de lo que Kant llamó ‘la paz perpetua’, EEUU sigue ejerciendo su poder en un mundo anárquico y hobbesiano, donde la verdadera seguridad, la defensa y el fomento de un orden liberal siguen dependiendo de la posesión y el uso del poderío militar” (Kagan, 2003, 9). Frente a EEUU, firmemente comprometido con la seguridad global, Kagan dibuja a una “cándida, idealista y pseudoliberal Europa, que compra con tratados comerciales, ayudas y subvenciones al Tercer Mundo su democracia y su libertad” (Kristol y Kaplan, 2004, 21). En esta obra, Kagan, expuso la célebre expresión: “Los norteamericanos parecen de Marte y los europeos de Venus”.¹³⁴

Como prueba fundamental de la trascendental importancia que los *neocons* otorgan al poder militar es preciso estudiar el documento *Rebuilding America's Defenses* (“Reconstruyendo las Defensas de América”). Publicado por el PNAC en 2000, este documento refleja la preocupación

¹³² “The simple fact is that today’s U.S. armed forces are smaller, less well prepared for combat, and operating older equipment than those of a decade ago [...] Indeed, U.S. defense spending as a proportion of national wealth has fallen to levels not seen since before Pearl Harbor.” (Kagan, 2000, 241).

¹³³ “Within twenty years we will need to replace virtually every tank, every strike aircraft, every missile system, possibly even every aircraft carrier and major surface combatant, although it might conceivably be possible to salvage the naval forces with major refits instead. It seems unlikely that we will be in a position to undertake such a major transformation of our armed forces for just \$10 billion annually.” (Kagan, 2000, 261).

¹³⁴ Esta obra, considerada como una referencia básica del ideario *neoon* y escrita por uno de sus principales exponentes como es Robert Kagan, se refiere en esencia al “choque de visiones del mundo” entre europeos y norteamericanos, sobre todo como consecuencia de la puesta en práctica de la “doctrina Bush” tras los atentados del 11-S, exponiendo la “ruptura ingrata del pacto trasatlántico por parte de la irresponsable ‘vieja Europa’.” (Kristol y Kaplan, 2004, 18-19).

neocon ante el peligroso declive de la máquina militar norteamericana durante la era Clinton, “una década de abandono de la defensa” con importantes recortes en gastos militares.¹³⁵ Si bien había sido reflejada previamente la importancia otorgada al poder militar como “piedra angular” de la política exterior y de seguridad *neocon*,¹³⁶ es en *Rebuilding America's Defenses* donde queda expresado de forma determinante el papel que en el ideario neoconservador desempeña el poder militar norteamericano como forma de asegurar la hegemonía global norteamericana y con ello mantener la “paz americana” (Project for the New American Century [PNAC], 2000, iv).

En cuanto al momento de su publicación, apenas dos meses antes de las elecciones presidenciales entre los candidatos George W. Bush y Al Gore, queda demostrada una vez más la intención del PNAC y con ello del ámbito *neocon* de intervenir activamente en la campaña electoral, tomando posiciones que favorezcan su acceso a puestos de poder en la próxima administración republicana (Dorrien, 2004, 137). Este propósito es recogido en la introducción, que expone la coincidencia de su publicación con el año electoral, a fin de influir en la redacción de la Revisión Cuatrienal de la Defensa (*Quadrennial Defense Review, QDR*) de 2001, así como de hoja de ruta para los planes de defensa de la nueva administración que salga de las urnas.¹³⁷

El documento defiende el unipolarismo como piedra angular de la acción exterior norteamericana, con EEUU manteniendo su preeminencia global para asegurar una *Pax Americana* que proporcione paz y seguridad mundiales (Petre, 2006, 27). Así, la situación a comienzos del siglo se reconoce como “decididamente unipolar”, con EEUU como única superpotencia global.¹³⁸ El documento parece dirigirse explícitamente al nuevo presidente para que prolongue el actual “momento unipolar”.¹³⁹ De hecho, gran parte de las propuestas recogidas en *Rebuilding America's Defenses* serían después asumidas por la administración Bush, materializadas a través de la QDR 2001 y de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002.

¹³⁵ “Preserving the desirable strategic situation in which the United States now finds itself requires a globally preeminent military capability both today and in the future. But years of cuts in defense spending have eroded the American military's combat readiness, and put in jeopardy the Pentagon's plans for maintaining military superiority in the years ahead.” (PNAC, 2000, i).

¹³⁶ “La piedra angular del pensamiento neoconservador es, desde hace más de una década, una poderosa maquinaria militar estadounidense en defensa de objetivos hegemónicos.” (Matthews, 2005, 15).

¹³⁷ “Our report is published in a presidential election year. The new administration will need to produce a second Quadrennial Defense Review shortly after it takes office. We hope that the Project's report will be useful as a road map for the nation's immediate and future defense plans.” (PNAC, 2000, iii).

¹³⁸ “The Cold War world was a bipolar world; the 21st century world is – for the moment, at least – decidedly unipolar, with America as the world's sole superpower.” (PNAC, 2000, 2).

¹³⁹ “In a larger sense, the new president will choose whether today's ‘unipolar moment,’ to use columnist Charles Krauthammer's phrase for America's current geopolitical preeminence, will be extended along with the peace and prosperity that it provides.” (PNAC, 2000, 4).

Se hace referencia expresa a la “Guía para la Planificación de la Defensa” de 1992, reconociendo que en su momento sentó las bases para el mantenimiento de la preeminencia de EEUU, y cuyas premisas siguen válidas.¹⁴⁰ En cualquier caso, se considera a los noventa como una “década de abandono de la defensa”, recriminando a la administración Clinton la calamitosa situación en la que consideran se encontraban las Fuerzas Armadas norteamericanas al inicio de siglo, lo que había dejado a “América indefensa”,¹⁴¹ precisamente cuando el mantenimiento del liderazgo norteamericano global obligaba más que nunca a conceder una absoluta prioridad a la política de defensa y, con ella, a la inversión en gastos militares.

Otro argumento, recurrente en los textos neoconservadores, es el referido a la expansión de los valores e ideales democráticos como forma de garantizar la seguridad de EEUU. Y en este cometido, el poder militar habría de jugar un papel fundamental. Si durante la Guerra Fría la contribución esencial de las fuerzas militares había sido contener el expansionismo soviético, en el nuevo escenario ésta pasaba a ser la creación y expansión de “zonas de paz democrática” (PNAC, 2000, 2). Éste era considerado el mejor medio de conseguir la seguridad para los intereses norteamericanos y para el mundo.

Además de lo anterior, se definen cuatro misiones principales para las fuerzas militares norteamericanas: la defensa del territorio americano; luchar y vencer en múltiples y simultáneos escenarios de guerras; cumplir con las misiones de mantenimiento de la paz (“misiones policiales”), para lo que es preciso aumentar la entidad de las fuerzas militares; y transformar las Fuerzas Armadas. Esta Transformación, además, aparece asociada con la necesidad de explotar la Revolución en los Asuntos Militares (*Revolution in Military Affairs, RMA*), fundamentada en la introducción de nuevas tecnologías en los sistemas de uso militar,¹⁴² para lo que a su vez debe dedicarse una partida presupuestaria específica e importante.¹⁴³

¹⁴⁰ “Although the experience of the past eight years has modified our understanding of particular military requirements for carrying out such a strategy, the basic tenets of the DPG [Defense Planning Guidance 1992], in our judgment, remain sound.” (PNAC, 2000, ii).

¹⁴¹ “Today, America spends less than 3 percent of its gross domestic product on national defense, less than at any time since before World War II [...] Over the first seven years of the Clinton Administration, approximately \$426 billion in defense investments have been deferred, creating a weapons procurement ‘bow wave’ of immense proportions.” (PNAC, 2000, 3).

¹⁴² En relación con la RMA, el documento se refiere a un proceso de Transformación con dos fases: “Exploit the ‘Revolution in Military Affairs’ to insure the long-term superiority of U.S. conventional forces. Establish a two-stage transformation process which maximizes the value of current weapons systems through the application of advanced technologies, and produces more profound improvements in military capabilities, encourages competition between single services and joint-service experimentation efforts.” (PNAC, 2000, v).

¹⁴³ “Without increased spending on basic research and development the United States will be unable to exploit the RMA and preserve its technological edge on future battlefields.” (PNAC, 2000, 50).

Por tanto, se considera esencial un aumento gradual de los presupuestos de defensa tras la drástica reducción ocurrida en la anterior década con la era Clinton.¹⁴⁴ En 2000, los gastos en defensa no alcanzaban el tres por ciento del PIB, y el documento proponía aumentarlo hasta un mínimo del 3,8 por ciento, lo que supondría un incremento anual de este presupuesto de 15 a 20 billones de dólares. Es significativo señalar que el documento se dirige expresamente “al nuevo presidente” para que implemente este aumento en los cuatro años de su mandato,¹⁴⁵ en otra muestra más de la vocación de influir en el ámbito político que tiene el movimiento neoconservador en general, y el PNAC en particular.

Este aumento en los gastos en defensa es considerado clave “si América quiere mantener su status militar dominante [...] el verdadero coste de no responder a las necesidades en defensa será la disminución de la capacidad para mantener el liderazgo mundial y, en última instancia, la pérdida de un orden de seguridad global, que es el único posible para favorecer los principios y la prosperidad de los americanos” (PNAC, 2000, v).

Con anterioridad a la publicación de este documento, en 1996, el *American Enterprise Institute*, otro de los medios *neocon* de referencia, ya había mostrado su desacuerdo con la reducción de los presupuestos de defensa, evaluando que desde 1988 hasta 1998 se produciría un descenso en estos gastos de un 45 por ciento. Así mismo, Wolfowitz exponía entonces la necesidad de abordar una renovación y cambios profundos en el estamento militar,¹⁴⁶ en lo que cabe ser interpretado como un adelanto de las tesis transformacionales asumidas desde su puesto en el Pentágono como Subsecretario de Defensa apenas cuatro años más tarde.

En 1961 el entonces presidente Eisenhower advirtió de la amenaza que representaba “el complejo militar-industrial” y su influencia en los dictados de la política exterior norteamericana. El término “*military-industrial complex*” hace referencia a la combinación de intereses entre las Fuerzas Armadas, las industrias de armamento y las implicaciones comerciales y políticas asociadas, que habían ejercido desde el final de la Segunda Guerra Mundial una influencia

¹⁴⁴ “Defense budget cuts were the trend for the first decade or so of the post-Cold War era. From a peak of \$304 billion in fiscal year 1989, the defense budget fell to \$270 billion in 1998, a 12 percent decline. Corrected for inflation, the drop was even sharper, at 30 percent.” (Jentleson, 2007, 268).

¹⁴⁵ “We believe that the new president should commit his administration to a plan to achieve that level of spending within four years.” (PNAC, 2000, 75).

¹⁴⁶ “But Paul Wolfowitz, dean, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, warned that ‘reluctance to innovate is characteristic of all institutions and organizations at the top of their league. Excessive confidence in the superiority of an institution or operating system inhibits change and blocks revolution’.” (American Enterprise Institute, 1996, 2).

determinante en la acción exterior norteamericana.¹⁴⁷ Así, la amenaza representada por el “el complejo militar-industrial” afectaba tanto al ámbito económico como al político de la sociedad norteamericana (Jentleson, 2007, 269).

Este concepto, que podría definirse más acertadamente como el “*military-industrial-congressional complex*” (Lewis, 2007, 187), había sido referido en la década de los cincuenta como el “Triángulo de Acero”,¹⁴⁸ formado por el gobierno, los ejércitos y las industrias de armamento. Si bien cada uno de ellos contaba con sus propias agendas, los tres tenían en común un interés por conseguir unas fuerzas militares norteamericanas fuertes. Por un lado, el beneficio sobre las economías locales en donde se ubicasen las numerosas bases e industrias militares permitiría obtener un rédito político directo; el poder militar saldría enormemente reforzado en su contienda contra la amenaza soviética; y las industrias de defensa obtendrían unos grandes beneficios. Así, los tres vértices del triángulo saldrían mutuamente beneficiados.

En cuanto a las fuerzas convencionales, se apoya el criterio que hasta el momento seguían las estrategias del Pentágono sobre la necesidad de mantener fuerzas capaces de luchar y ganar en al menos dos guerras simultáneamente y a gran escala (estrategia “*two-major-war*”), como forma de asegurarse la flexibilidad y capacidad de disuasión suficientes ante posibles competidores.¹⁴⁹ Este concepto será posteriormente revisado con motivo de las demandas de la GWOT.

Otra misión esencial a acometer era la Transformación de la Defensa.¹⁵⁰ Este concepto de Transformación debía ir mucho más allá que la simple modernización de materiales y equipos. Así, esta Transformación debía suponer un cambio radical en la concepción y empleo del poder militar, así como en su estructura y organización. En esta idea, los *neocons* coincide con una destacada autoridad de la escuela realista, el diplomático George Kennan, que en 1999 se refería al Pentágono como “un enorme monstruo burocrático que no sabemos ni siquiera cómo reducir,

¹⁴⁷ “*In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military-industrial complex. The potential for the disastrous rise of misplaced power exists and will persist*”. (President Eisenhower’s Farewell Address to the Nation, 1961).

¹⁴⁸ “*Spending hundreds of billions of dollars annually on defense caused the formation of what has been called the ‘Iron-Triangle’ between the government, the military, and the industries manufacturing military equipment. Each point of the triangle had vested interests in the system that placed fighting war well below other priorities.*” (Lewis, 2007, 171). Para más sobre el “Triángulo de Acero”, ver Lewis (2007, 183-188).

¹⁴⁹ “*To better judge forces needed for building an American peace, the Pentagon needs to begin to calculate the force necessary to protect, independently, U.S. interests in Europe, East Asia and the Gulf at all times.*” (PNAC, 2000, 9).

¹⁵⁰ “*The fourth element in American force posture – and certainly the one which holds the key to any longer-term hopes to extend the current Pax Americana – is the mission to transform U.S. military forces to meet new geopolitical and technological challenges.*” (PNAC, 2000, 11).

por no hablar de cómo ponerlo totalmente bajo control” (Kennan y Ullman, 1999, 59).

Con esta Transformación, además de cambios institucionales y organizativos, se pretendía capitalizar las posibilidades que las nuevas tecnologías ofrecían en el ámbito de la guerra, con importantísimos avances en las municiones de precisión y sistemas de información y comunicaciones, que habían contribuido decisivamente a llevar a los serbios a la mesa de negociaciones que puso fin al conflicto de Bosnia con los Acuerdos de Dayton, en 1995.¹⁵¹ Los *neocons* se sintieron seducidos por estas nuevas capacidades militares que, suficientemente explotadas por EEUU, incrementarían aún más su hegemonía. Además, permitirían campañas militares relativamente incruentas y con mínimas bajas propias y de no combatientes, lo que a su vez haría más fácil a los dirigentes políticos decidir en favor del empleo del poder militar.

Un aspecto muy significativo del ideario *neocon* es la importancia que el documento concede a otras misiones relacionadas con el mantenimiento de la paz, las “misiones policiales” (*constabulary missions*), como las llevadas a cabo principalmente en los Balcanes. Considera que serán cada vez más frecuentes y a la vez inevitables para EEUU, como una de sus cuatro misiones esenciales, e imprescindibles para “mantener los intereses nacionales y morales americanos”. Reconoce además que su mayor complejidad respecto a las tradicionales misiones de paz impone que sean lideradas por EEUU y no por la ONU, “como el fracaso de la misión de la ONU en los Balcanes, y el relativo éxito de las operaciones de la OTAN, demuestran.”¹⁵²

Por tanto, los *neocons* no se oponen a las intervenciones militares de mantenimiento de la paz y finalización de conflictos de la era Clinton, sino que abogan por ejercer su liderazgo, en lugar de cederlo a las organizaciones internacionales. El entonces reciente conflicto de Kosovo había revelado la inoperancia de los mecanismos de la ONU, la ausencia de una auténtica estructura de seguridad y defensa europeas, así como las deficiencias en el marco de la OTAN para hacer frente a la crisis desencadenada en la provincia serbia (Art, 2009, 324). Puede afirmarse que el éxito en la campaña aérea de 1999 de la OTAN en Kosovo, lejos de fortalecer la credibilidad de

¹⁵¹ “For many neoconservatives, however, this success was more than simply moral vindication. They viewed the high-technology, precision-guided form of limited intervention that Washington was able to undertake against the Bosnian Serb Army, which was similar in strategic approach to the high-altitude precision war that America would later wage over Kosovo, as representative of a new military age for the United States.” (Harper y Clarke, 2004, 91).

¹⁵² “Nor can the problem be solved by simply withdrawing from current constabulary missions or by vowing to avoid them in the future. Indeed, withdrawing from today’s ongoing missions would be problematic [...] withdrawing from the Balkans would place American leadership in Europe – indeed, the viability of NATO – in question.” (PNAC, 2000, 11).

la Alianza, había provocado un distanciamiento de EEUU de sus socios europeos.¹⁵³

Aquí pueden apreciarse dos rasgos del modelo *neocon* que estarán presentes en las decisiones en política exterior posteriores al 11-S. Por un lado, la importancia capital concedida a estas misiones policiales, posteriormente operaciones de estabilización en Irak y Afganistán, como parte del mantenimiento de la primacía norteamericana. Y por otro, a pesar de no excluir la participación de aliados, refleja la necesidad de mantener el liderazgo norteamericano en estas misiones, ante la incapacidad de la ONU de ejercer este liderazgo de forma efectiva.

Precisamente, la prioridad otorgada por el modelo *neocon* al incremento del volumen de fuerzas estaría en relación directa con lo anterior, dada la necesidad de desplegar sobre el terreno grandes contingentes de tropas para llevar a cabo de forma efectiva estas misiones policiales. El documento propone aumentar los efectivos del componente activo desde los 1,4 millones a los 1,6 millones de militares para permitir a las fuerzas militares cumplir sus misiones (PNAC, 2000, iv), lo que supone un incremento de un quince por ciento en el número de militares en activo.

Con ello, parece deducirse la preferencia de los *neocons* por los cometidos de “construcción de naciones” (*nation building*). Si bien este aspecto no es explícitamente reflejado en el documento, sí aparece recogido en otros documentos que expresan el pensamiento *neocon*,¹⁵⁴ y es coherente con su aspiración de contar con mayores contingentes de fuerzas terrestres, que consideran el elemento esencial de las fuerzas militares norteamericanas.¹⁵⁵ Por tanto, se reconoce la necesidad de contar con suficientes “botas sobre el terreno” (*boots on the ground*) para mantener una presencia militar adecuada que proporcione estabilidad y asegure la consolidación de las nuevas instituciones en este proceso de construcción de naciones y, con ello, asegurar la hegemonía global norteamericana.

En suma, tratando de sintetizar en una sola expresión los elementos del que puede denominarse “paradigma *neocon* para la seguridad y defensa de EEUU”, ésta podría ser: “Los EEUU tienen la obligación moral de imponer su sistema democrático por todo el mundo, como

¹⁵³ “The campaign greatly weakened European credibility, reflecting its political inadequacy, material inferiority, and dependence on America’s military capacity [...] Based on the Kosovo experience, the neoconservatives concluded that the Atlantic Alliance was more a hindrance than a help.” (Halper y Clarke, 2004, 95).

¹⁵⁴ “Instead of ending the Gulf War in 1991 after the liberation of Kuwait, an American strategy built around the principle of regime change would have sent U.S. forces on to Baghdad to remove Saddam Hussein from power, and it would have kept U.S. troops in Iraq long enough to ensure that a friendlier regime took root.” (Kristol y Kagan, 2000, 19).

¹⁵⁵ “American landpower is the essential link in the chain that translates U.S. military supremacy into American geopolitical pre-eminence.” (PNAC, 2000, 28).

forma de mantener su supremacía global, empleando la fuerza si es preciso de forma unilateral, para lo que ha de mantener un poder militar hegemónico a nivel mundial, que deberá ser empleado preventivamente en caso necesario”. Son éstos los argumentos básicos que configuran el modelo *neocon* de política de seguridad y defensa, cuya identificación es esencial para entender la reacción de EEUU tras los ataques del 11- S.

Existe un consenso casi unánime en reconocer el enorme peso que el ideario *neocon* tuvo en la formulación de la política exterior y de seguridad de EEUU tras el 11-S.¹⁵⁶ Por tanto, es de interés para este trabajo de investigación analizar hasta qué punto este modelo estuvo presente en el programa electoral del candidato republicano a la Casa Blanca, George W. Bush.

Si bien Kristol y Kagan veían con buenos ojos el compromiso del candidato Bush con la defensa antimisiles y las ocasionales referencias al mantenimiento de la preeminencia de los EEUU, sin embargo le achacaban su falta de compromiso con el aumento de los gastos militares, la reconfiguración de las fuerzas militares abogadas por el PNAC, y el intervencionismo exterior como forma de expansión democrática reflejado en *Rebuilding America's Defenses*.¹⁵⁷

El candidato Bush no manifestó durante la campaña un discurso sobre política exterior y de seguridad que reflejase su adhesión al ideario *neocon*. Los aspectos de la acción exterior de EEUU recibieron poca atención durante la carrera presidencial, lo que incluso le valió algunas críticas de relevantes neoconservadores.¹⁵⁸ De hecho, para la campaña se rodeó preferentemente de asesores de política exterior sin un perfil ideológico marcado, liderados por Condoleezza Rice, con experiencia como viceasesora nacional de seguridad,¹⁵⁹ que se encargaron de no asociar el discurso del candidato presidencial republicano con las tesis intervencionistas.

Rice, durante la campaña republicana, declaró que “cuando Bush fuese presidente, los EEUU

¹⁵⁶ Kurecic (2011), Griffin (2007), Jentleson (2007), Lewis (2007), Celik (2005), Halper y Clarke (2004), Dorrien (2004).

¹⁵⁷ “Kristol and Kagan worried that much of the [presidential candidate] Bush team would consist of ‘realpolitikers’ from the previous Bush presidency. Right up to the election Kristol and Kagan complained that Bush downplayed America’s military crisis and distastefully trolled for isolationist votes, denigrating Clinton’s wars against Slobodan Milosevic in Bosnia and Kosovo.” (Dorrien, 2005, 3).

¹⁵⁸ “Kagan, en la campaña electoral de 2000, escribió en *The Washington Post* el preludeo de la política exterior del equipo del futuro Presidente Bush: ‘Llámenme loco, pero pienso que sería más útil para el interés nacional si George W. Bush dedicase más tiempo a hablar sobre política exterior en esta campaña.’” (Kristol y Kaplan, 2004, 21).

¹⁵⁹ “George Bush did not approach office with a foreign policy predisposed toward the neoconservative agenda. During the campaign, nonideological veterans of past Republican administrations, led by the former Deputy National Security Advisor Condoleezza Rice, had taken charge of his foreign policy tutelage.” (Harper y Clarke, 2004, 112).

dejarían de ser el 911 mundial” (Dorrien, 2004, 140),¹⁶⁰ en alusión al rechazo hacia la gran cantidad de misiones de apoyo a la paz durante la era Clinton. Por tanto, el candidato Bush se desmarcaba de una de las tesis *neocon* anteriormente expuesta, cual es el compromiso con los cometidos policiales o intervenciones de estabilización por todo el mundo, base por otro lado para la expansión y consolidación de las mencionadas “zonas de paz democrática”. Con ello parecía inclinarse por las tesis neoaislacionistas.

No obstante, los responsables de la campaña republicana trataron de mostrar a un candidato distanciado del vacilante y poco efectivo intervencionismo humanitario, de tintes wilsonianos, del presidente Clinton, así como también diferenciado de los aislacionistas republicanos de la vieja guardia (Harper y Clarke, 2004, 112). Bush desmintió en público su intención de recurrir al poder militar como forma preferente de la acción exterior de EEUU, en línea con lo anunciado por Rice en otras ocasiones, con lo que pretendía desmarcarse de las tesis neoconservadoras.¹⁶¹

Sin embargo, pueden encontrarse mensajes que recuerdan a la retórica *neocon*. En 1999, un año antes de las elecciones, en un discurso en el colegio militar *The Citadel*, Bush abogó por “comenzar a crear las fuerzas militares del nuevo siglo”. Cargó contra el legado que Clinton dejaría de “operaciones sin un fin a la vista, misiones no definidas, recortes en presupuestos de defensa, y militares desmoralizados”, expresando que “hay que conformar el futuro con nuevos conceptos y nuevas estrategias”, y sustituir los “compromisos difusos con otros claramente definidos”, en referencia a las misiones de apoyo a la paz en los Balcanes (Bush, 1999).

En el mismo discurso, Bush prometió extender la “era de predominio americano” incrementando los gastos de defensa, así como mostrar firmeza con regímenes como Corea del Norte e Irak. Y en un guiño hacia los defensores de la RMA, se mostró partidario de adoptar una “revolución en la tecnología de la guerra” que aprovechara extensamente las nuevas tecnologías de la información.¹⁶² Estas reivindicaciones, no obstante, eran también identificables en sectores republicanos partidarios del aumento de los gastos de defensa tras los recortes de la era Clinton.

¹⁶⁰ En EEUU, el 911 es el teléfono de aviso a la policía, el equivalente en España al 091.

¹⁶¹ “Under their [Rice’s team] influence, Bush’s November 1999 speech, ‘A Distinctly American Internationalism’, presented a balanced approach to international affairs emphasizing a mix of political, economic, military, and cultural elements. In fact, one sentence, that ‘military power is not the final measure of might’, specifically contradicted a central neoconservative tenet.” (Harper y Clarke, 2004, 112).

¹⁶² “This opportunity is created by a revolution in the technology of war [...] Influence is measured in information, safety is gained in stealth, and force is projected on the long arc of precision-guided weapons. This revolution perfectly matches the strengths of our country – the skill of our people and the superiority of our technology. The best way to keep the peace is to redefine war on our terms.” (Bush, 1999, 3).

No obstante, este pretendido internacionalismo no aparecía reflejado en su programa electoral. Del examen del folleto de propaganda de su campaña en 2000 se concluye que entre promesas de reducción de impuestos, mejoras en educación y servicios sociales, y demás asuntos domésticos, no existía referencia alguna a la política exterior. Sí era mencionada su intención de mejorar las capacidades de las fuerzas militares, “para que puedan recuperar su importancia en el mundo”.¹⁶³ No obstante, anticipaba que como presidente revisaría los despliegues de tropas de EEUU en el extranjero, y como indicio de su vocación aislacionista exponía que no permitiría a las tropas norteamericanas estar bajo mando de la ONU.¹⁶⁴

En cualquier caso, parece sobresalir en su campaña un enfoque realista hacia la política exterior. Manifestó su preferencia por redefinir y defender del interés nacional, en contraste con la deriva de la administración Clinton hacia las tesis wilsonianas en las que este interés nacional había sido sustituido por el “interés humanitario” o el “interés de la comunidad internacional” (Rice, 2000, 2). Y entre las prioridades para esta nueva política se reconocía ante todo la necesidad de fortalecer el poder militar, debilitado por los recortes y las múltiples intervenciones en el exterior, como las llevadas a cabo en Haití, Somalia, Bosnia y Kosovo.¹⁶⁵

Además, se consideraba que el número de intervenciones en el exterior en “misiones policiales” debía limitarse, así como las tareas de reconstrucción o estabilización llevadas a cabo por las fuerzas militares.¹⁶⁶ Este extremo entraba en conflicto con las tesis *neocon*, como se ha mencionado anteriormente. Y en lo referente a los países que suponen una amenaza para la seguridad del mundo, se considera en primer lugar a Irak, así como a Corea del Norte e Irán, si bien no se aboga por el empleo preferente del poder militar contra estos estados.¹⁶⁷

Las referencias del candidato Bush a la necesidad de revitalizar las fuerzas armadas, de definir un interés nacional desde una óptica puramente norteamericana, y sobre todo la ausencia de un modelo preestablecido sobre política exterior, hizo que los *neocons* viesan con esperanzas su

¹⁶³ “George W. Bush believes America’s military is challenged by aging weapons and failed intelligence. He will strengthen our military and rebuild America’s stature in the world.” (4President.org, 2000, 2).

¹⁶⁴ “As President Bush will order an immediate review of overseas deployments: no U.S. troops should be in harm’s way unless America’s interests are at stake, no U.S. troops will ever serve under UN command.” (4President.org, 2000, 2).

¹⁶⁵ La primera de las prioridades clave es: “to ensure that America’s military can deter war, project power, and fight in defense of its interests if deterrence fails.” (Rice, 2000, 2).

¹⁶⁶ “The president must remember that the military is a special instrument. It is lethal, and it is meant to be. It is not a civilian police force. It is not a political referee. And it is most certainly not designed to build a civilian society [...] Using the American armed forces as the world’s ‘911’ will degrade capabilities...” (Rice, 2000, 5).

¹⁶⁷ “Nothing will change until Saddam is gone, so the United States must mobilize whatever resources it can, including support from his opposition, to remove him.” (Rice, 2000, 8).

carrera final hacia la Casa Blanca (Harper y Clarke, 2004, 113). Identificaron en Bush un “internacionalismo genuinamente americano”, con importantes dosis de principios y valores, en coherencia con el discurso neoconservador.¹⁶⁸ Por tanto, aunque el candidato Bush había evitado una identificación explícita con el discurso *neocon*, los neoconservadores depositaron esperanzas de ver finalmente implementado su “paradigma neocon para la seguridad y defensa de EEUU”, mayores que las depositadas en su día en los nuevos presidentes Bush padre y Clinton. Y pronto comienzan a tomar posiciones para ocupar puestos relevantes en la nueva administración.¹⁶⁹

En su discurso de investidura como presidente el 20 de enero de 2001, Bush centró sus palabras en los asuntos domésticos y en exaltar los valores del pueblo americano, con apenas unas palabras a los aspectos de política exterior y de seguridad. Mencionó la defensa contra las armas de destrucción masiva, y su compromiso con los aliados e intereses de los EEUU, sin mencionar a Irak ni Corea del Norte.¹⁷⁰ En suma, las palabras que se esperara de un presidente en su discurso inaugural, pero sin que adivine intenciones de priorizar el referido modelo *neocon*.

La administración Bush en sus inicios no ocultó su reticencia a participar en operaciones militares bajo mandato de la ONU, partidaria de evitar “despliegues indefinidos y misiones militares no claras”, así como de conseguir una “retirada ordenada y puntual de lugares como Kosovo y Bosnia” (Ferguson, 2004, 222). Ha sido expuesto antes cómo el candidato Bush había criticado las aventuras ultramarinas de Clinton. Pero no era la intervención militar exterior en sí lo que se rechazaba, sino que tales intervenciones fuesen limitadas por un mandato de la ONU.¹⁷¹

Por tanto, conceptos como “intervención humanitaria”, que había llevado a la actuación militar en Somalia, Haití, Bosnia y Kosovo, así como “construcción de naciones” (*nation building*),¹⁷² que obligaba a mantener en Bosnia y Kosovo a un número considerable de tropas

¹⁶⁸ “*Bush embraces ‘a distinctly American internationalism’ that consists of ‘idealism, without illusions. Confidence, without conceit. Realism, in the service of American ideals.’*” (Kagan y Kristol, 1999, 1).

¹⁶⁹ “*Before long, a dozen or so neoconservatives had found their way from think tanks, university campuses, and law firms to Washington’s halls of power, taking key positions in the Pentagon, the Vice President’s Office, and the National Security Council. From these interconnecting vantage points, they were able to reinforce each other in the agenda painstakingly assembled over the previous decade.*” (Harper y Clarke, 2004, 113).

¹⁷⁰ “*We will build our defenses beyond challenge, lest weakness invite challenge. We will confront weapons of mass destruction, so that a new century is spared new horrors [...] We will defend our allies and our interests... We will meet aggression and bad faith with resolve and strength. And to all nations, we will speak for the values that gave our nation birth.*” (Bush, 2001a, 2).

¹⁷¹ En la campaña de 2000, declaró: “No creo que nuestras tropas deban ser empleadas para construir naciones. Pienso que debería ser empleadas para combatir y ganar la guerra...” Citado de *New York Times*, 23 de septiembre de 2003, en Ferguson (2004, 222).

¹⁷² “Construcción nacional era un término obsceno para Bush, por estar asociado a la ONU.” (Ferguson, 2004, 222).

norteamericanas, no eran compartidos por Bush al acceder a la Casa Blanca.¹⁷³ Este aspecto era contrario a las tesis *neoon*, que defendían la implicación en estas misiones. Además, en los seis primeros meses de presidencia anunció el abandono de seis importantes tratados internacionales, lo que le valió duras críticas de la comunidad internacional y acusaciones de unilateralismo (Harper y Clarke, 2004, 121). Bush dejaba claras sus intenciones neoaislacionistas, en consonancia con las otras medidas sobre participación en misiones bajo el auspicio de la ONU.

Entre los acuerdos de los que la nueva administración Bush se desvinculó se encuentran el tratado de Kioto para el control de emisiones de gases,¹⁷⁴ la Corte Penal Internacional, el protocolo de verificación de la Convención de Armas Biológicas, el acuerdo de la ONU sobre el control de armas portátiles, y el tratado de misiles antibalísticos. Con ello, la Bush mostraba su intención de desvincular al poder militar norteamericano de la estructura internacional existente para el control de armamento y los acuerdos de no proliferación que las administraciones tanto republicanas como demócratas habían tejido en los pasados cuarenta años (Kitfield, 2007, 38).

Por tanto, cabe concluir del análisis de los documentos y declaraciones sobre política exterior de George W. Bush como candidato presidencial, así como durante sus primeros meses en la Casa Blanca anteriores al 11-S, que la imagen que se le atribuye de ferviente *neoon* no se ajusta a la realidad. Pero pronto, su planteamiento de política exterior, esencialmente neoaislacionista, con una drástica reducción de efectivos militares en el exterior, la implementación de la RMA, y la puesta en práctica de un sistema de defensa balístico que protegiera el territorio estadounidense de todo ataque exterior, va a sufrir un cambio radical, al implicarse el país en un conflicto bélico de unas características sin precedentes en su historia.

¹⁷³ “La actual administración [referido a la primera de George W. Bush] llegó al gobierno con una actitud escéptica en cuanto a la construcción de naciones, pero se ha visto obligado a aceptarla por la fuerza en Afganistán y en Irak.” (Fukuyama, 2004a, 149).

¹⁷⁴ “As a candidate, Bush opposed the Kyoto Protocol, charging that it was ‘unfair to the United States which would be most dramatically impacted by the agreement.’ He asserted that acceptance of the treaty would reduce U.S. economic growth by two-tenths of a percent just when growth was at its lowest levels in a decade [...] Furthermore, the president thought it unfair that the treaty excluded large developing countries such as China and India –clearly future competitors –from the requirement to reduce their emissions.” (Harper y Clarke, 2004, 124).

CAPÍTULO 2

CULTURA ESTRATÉGICA EN EEUU Y LA AMERICAN WAY OF WAR

“Weigley concluded that, except in the early days of the nation’s existence, the American Way of War centered on the desire to achieve a ‘crushing’ military victory—either through a strategy of attrition or one of annihilation—over an adversary. U.S. military men and political leaders typically saw the destruction of an opponent’s armed might and the occupation of his capital as marking the end of war and the beginning of post-war negotiations.”

Antulio Echevarria, *An American Way of War or Way of Battle?*, 2004.

La guerra, fenómeno tan antiguo como la Humanidad, es un acto de naturaleza genuinamente humana. Para el gran teórico de la guerra, el prusiano Carl von Clausewitz, la guerra es ante todo un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario, siendo por tanto la fuerza “el medio para llevar a cabo la guerra” y la “imposición de la nuestra voluntad en el enemigo” su objetivo o finalidad.¹ Es, ante todo, una lucha de voluntades, en el que alcanza la victoria quien impone la suya al rival.

Puede considerarse la guerra como una fuerza histórica, relacionada con los aspectos principales del desarrollo y evolución de la civilización humana, y se encuentra entre las causas esenciales que han configurado las fronteras geográficas y políticas del mundo.² Así, la actividad bélica en Occidente y la conformación de los estados han sido dos conceptos íntimamente unidos, pudiendo afirmarse que a lo largo de la historia “los estados hacían la guerra, pero las guerras también hacían a los estados”.³ Además, la guerra ha sido la causa de grandes avances en la ciencia en la historia humana, con la aplicación a fines pacíficos de tecnologías inicialmente

¹ “*War is thus an act of force to compel our enemy to do our will.*” (Clausewitz, 1987, 75).

² “*War is a destructive force, but it is also a creative force. War has destroyed nations, states, and empires, and reformed them. War has configured and reconfigured the borders between states. War has destroyed political and social systems and created the conditions for new systems to grow and develop.*” (Lewis, 2007, 15).

³ “*To use another biological analogy, one is reminded of the ‘double helix’ structure of the DNA molecule, with two complex spirals interacting at various discrete points.*” (Parker, 2005, 8).

desarrolladas para fines bélicos (Lewis, 2007, 16).

Siendo la guerra una actividad propia del hombre, cabe considerar la atribución de una determinada forma de hacer la guerra a cada estado-nación, ligada a la denominada cultura estratégica. Este apartado responde a la cuestión sobre si es posible identificar una forma de hacer la guerra genuinamente norteamericana, una *American Way of War*, así como sus rasgos distintivos, y cómo éstos han evolucionado en las pasadas décadas. Es obligado el estudio del concepto de “cultura estratégica” como forma de poder contextualizar la forma de hacer la guerra de una sociedad determinada.⁴ Ello permitirá obtener conclusiones sobre si esta forma especial de hacer la guerra preferida por el militar norteamericano es compatible con las exigencias de una estrategia propia de lucha contrainsurgencia, o COIN.

2.1. CULTURA Y ESTRATEGIA.

Este apartado se ocupa del concepto de “cultura estratégica” desde una doble perspectiva. En primer lugar se analizan los términos “cultura” y “estrategia” y su interrelación, a fin de establecer el concepto de “cultura estratégica”. Con ello se pretende establecer la propiedad del empleo del término en sí, es decir, si cabe identificar una cultura estratégica para un determinado estado-nación como su aproximación distintiva y particular al ámbito de la seguridad y la defensa. A continuación se analiza la validez que los estudios sobre cultura estratégica tienen para poder prever el comportamiento en el ámbito estratégico de un determinado estado-nación.

2.1.1. La cultura y la estrategia, objetos de estudio.

El término “cultura” ha contado con múltiples acepciones, existiendo un amplio debate y falta de consenso en el mundo de la sociología y antropología sobre su definición.⁵ El economista y experto en ciencia política alemán Max Weber consideró, a finales del siglo XIX, que el ser humano “es un animal suspendido en telarañas de significados que él mismo ha tejido”. El

⁴ “... a way of war cannot be understood, even less defined, unless it is examined in relationship to the concepts of political culture and strategic culture.” (Evans, 2005, 4).

⁵ “In fact, from its very inception, the concept of culture has been debated vigorously, has had its parameters set and reset, and has seen diverse academic disciplines lay competing claims on it, thus leading to a profusion of definitions of the term.” (Zaman, 2009, 69).

antropólogo estadounidense Clifford Geertz, fundador del campo de la Antropología Interpretativa, en los años setenta amplió esta noción al identificar la cultura con las "telarañas de significados" a la que en su momento Weber se había referido.

Por tanto, en la concepción de Weber y Geertz, el ser humano es como una araña en medio de su telaraña, en que las fibras son los valores, percepciones y normas específicas que son importantes y significativas para él. Así pues, la tarea principal para analizar la cultura es entender los detalles específicos de lo que es importante y significativo, descubrir en definitiva las "telarañas de significados" (Kim, 2009, 3). Geertz considera la cultura en términos de símbolos, transmitidos a través de generaciones, que determinan las actitudes y comportamientos de los individuos.⁶ Los individuos son, pues, "criaturas de la cultura",⁷ que funciona como el "motor de nuestro pensamiento y comportamiento" (Gray, 2006b, iii).

No obstante, es en el ámbito del individuo como integrante de un grupo, en su proceso de socialización, donde la consideración del término cultura adquiere su auténtica dimensión. Así, cultura se refiere a "las formas de vida del pueblo en una determinada sociedad, su herencia social". De acuerdo a una clásica definición del antropólogo Edward Tylor, cultura es "el complejo conjunto que incluye conocimiento, creencias, arte, moral, leyes, usos y costumbres, y cualesquiera otras capacidades que adquiere un individuo como consecuencia de ser parte de una sociedad." Por tanto, en toda sociedad existe un conjunto de conocimientos, ideas, valores, actitudes, costumbres, mitos, y prejuicios, entre otros, que conforman los aspectos inmateriales de una cultura en un determinado momento y lugar (Lewis, 2007, 2).

El Ejército de EEUU define la cultura como "el conjunto de características distintivas de una sociedad o un grupo entre los que se incluyen valores, creencias y normas, que unen a los miembros de esa sociedad o grupo y que impulsan las acciones y el comportamiento."⁸ Es, pues, en el ámbito de una determinada sociedad donde la cultura debe ser considerada, pudiendo a su vez ser identificados para cada sociedad unos determinados usos culturales, asumidos por el

⁶ El antropólogo Clifford Geertz describe "cultura" como: "*an historically transmitted pattern of meanings embodied in symbols, a system of inherited conceptions expressed in symbolic form by means of which men communicate, perpetuate, and develop their knowledge about and attitudes towards life.*" (Lantis, 2014, 171).

⁷ "*All people are 'cultural creatures'. Everything we think and do is performed in the context of culture, perhaps cultures.*" (Gray, 2006b, iii).

⁸ En el documento *Army Culture and Foreign Language Strategy*, otras características que se refieren sobre el concepto de cultura son: "(1) Culture is shared; there is no 'culture of one.' (2) Culture is patterned, meaning that people in a group or society live and think in ways forming definitive, repeating patterns. (3) Culture is changeable, through social interactions between people and groups. (4) Culture is internalized, in the sense that it is habitual, taken for granted, and perceived as 'natural' by people within the group or society. (5) Culture is learned." (U.S. Department of the Army, 2009, 7)

individuo de forma consciente o inconsciente como parte de su proceso de integración social.⁹

La cultura como forma de interacción entre individuos y comunidades ha sido objeto de profuso estudio, siendo considerada como el conjunto de reglas y modelos que rigen las interrelaciones entre los actores en un sistema.¹⁰ Los estudios sobre la cultura han sido abordados desde una perspectiva multidisciplinar, por las relaciones entre antropología, historia, sociología y psicología (Lantis, 2006, 13). Tal es así, que “la complejidad para definir el término cultura radica no en qué debe incluirse en la definición, sino en qué debe excluirse de ella” (Zaman, 2009, 69). Puede apreciarse, por tanto, un matiz utilitarista en la conceptualización del término cultura, por cuanto pretende definir la forma en que un individuo u organización se relaciona.

El “estado” es una entidad política formada por cuatro elementos: la soberanía, el territorio, su población y el reconocimiento internacional (Busto, 2003, 244), mientras que la “nación” es una entidad cultural. El moderno “estado-nación” combina estas dos formas de organización, política y cultural, creando la fuerza histórica más poderosa para la vertebración de las sociedades tras el fin de las monarquías absolutas (Lewis, 2007, 1). A mediados del siglo XVII, con el tratado de Westphalia entró en escena el estado-nación como primera entidad política en el ámbito internacional, fenómeno que puede asociarse a su vez con la aparición de los nacionalismos.¹¹

Son los estados-nación, por tanto, los actores fundamentales en la escena internacional, y las entidades cuyas interacciones con los demás estados-nación, determinadas a su vez por sus usos culturales, definirán el sistema de Relaciones Internacionales. Estos estados-nación, a su vez, son depositarios de una cultura específica, que caracteriza el comportamiento de sus sociedades e instituciones. Ello no excluye la existencia de otros actores del ámbito no gubernamental o corporativo, asociaciones y organizaciones de todo tipo, pero con el estado-nación manteniendo la centralidad en la consideración de estas relaciones.

⁹ “Es importante reconocer que los seres humanos no nacen con una cultura particular (las ‘telarañas de significados’), sino que la cultura se construye mediante un proceso de socialización y asimilación cultural consciente e inconsciente (interacciones humanas) dentro de la situación particular en la que ha nacido un individuo.” (Kim, 2009, 3).

¹⁰ “Ronald Jefferson, Alexander Wendt and Peter Katzenstein see culture as ‘a set of evaluative standards, such as norms or values, and cognitive standards, such as rules or models defining what entities and actors exist in a system and how they operate and interrelate’.” (Toje, 2009, 5).

¹¹ “Nationalism is associated with the establishment of the nation-state as the primary political unit of the world system, a process which is conventionally held to have taken root in the seventeenth century with the Peace of Westphalia (1648) and to have come to full fruition in the twentieth century with the collapse of empires and the proliferation of the nation-state model throughout the world.” (Crockatt, 2007, 52).

La cultura engloba todos los aspectos de la actividad de una sociedad.¹² También el ámbito de las Relaciones Internacionales, de forma que puede afirmarse que la cultura de un determinado pueblo tiene un claro reflejo en la forma en que lleva a cabo la acción exterior del estado y cómo se relaciona con los demás estados en la esfera internacional.¹³ En este contexto, es comúnmente reconocida la existencia de una “forma de vida americana” (*American Way of Life*) con rasgos específicos, que tiene su extensión como factor decisivo en las Relaciones Internacionales de EEUU.¹⁴ Así, es preciso considerar la cultura del pueblo norteamericano para poder entender su actuación preferente en el ámbito de la política exterior.

Las relaciones exteriores de EEUU han estado tradicionalmente determinadas por uno de los rasgos más característicos de esta *American Way of Life*: el carácter individualista del ciudadano norteamericano. Este individualismo cuenta con raíces que se hunden en los orígenes de la nación, reflejado en la Declaración de Independencia de EEUU, garantizado por su Constitución, y reforzado por el énfasis en el individuo propio de los fundamentos religiosos y morales de la nación (Arms, 1993, 27). Posteriormente, la condición prevalente de “hombre de frontera” que ha caracterizado al ciudadano norteamericano desde tiempos coloniales hasta finales del siglo XIX, no hizo sino reforzar este individualismo (Evans, 2005, 19). Ello ha tenido como consecuencia dos principios prevalentes en su acción exterior: aislacionismo y unilateralismo.

Por otro lado, su profundo individualismo y la creencia en la capacidad del individuo para conseguir con su esfuerzo personal la prosperidad y el bienestar, hizo que EEUU considerase que cada nación debía prosperar por sus propios medios aprovechando al máximo su potencial, según el modelo norteamericano (Lewis, 2007, 35). En este rasgo de la cultura norteamericana puede encontrarse una explicación a la preferencia de EEUU por la acción unilateral, al margen de coaliciones y alianzas, que había marcado tradicionalmente su actuación exterior.

No obstante, esta doble tendencia aislacionista y unilateralista va a experimentar un cambio fundamental con el final de la Segunda Guerra Mundial y el advenimiento de la Guerra Fría (Lewis, 2007, 35). Por un lado, EEUU va a implicarse de manera activa, política y militarmente,

¹² “Culture encompasses all aspects of life, involving beliefs, thought, customs, behavior, production, art and institutions.” (Jandora, 2006, 1).

¹³ Ver Capítulo 2, “The Role of Culture in International Relations”, en Crockatt (2007, 36-63).

¹⁴ “The American Way of Life, or what used commonly to be called ‘American civilization’, is a factor in international relations as much as the specific decisions and policies of the US government [...] the policies of the Bush administration are rooted in assumptions which underpin American culture, even if Bush’s America represents a narrow and somewhat rigid version of those assumptions. A cultural perspective is a necessity in understanding American foreign policy in particular and international relations in general.” (Crockatt, 2007, 2).

por todo el mundo, como garante de la democracia y la libertad frente al comunismo, rompiendo con ello su tradicional aislamiento. Y por otro lado, EEUU va a liderar e impulsar con firmeza diversas organizaciones internacionales, así como alianzas y coaliciones con diversos países, como forma de conseguir la participación del mundo libre para hacer frente a la amenaza representada por el Pacto de Varsovia, fundamentalmente a través de la Alianza Atlántica.¹⁵

Puede afirmarse que el renovado interés por el estudio de la cultura en el ámbito de los estudios sobre seguridad y defensa se debe a la toma de conciencia sobre la influencia que la cultura puede ejercer en el desarrollo de la gran estrategia y la política exterior de un país (Lantis, 2002, 87). Lo anterior lleva a concluir que cada estado-nación cuenta con una forma particular de entender y conducir la guerra, consecuencia de la especificidad de su cultura, y en la que la geografía y la historia propias de cada nación tienen un papel determinante.¹⁶

La cultura, pues, ha jugado un importante papel en la forma en que una cierta comunidad ha conducido los asuntos de la guerra, siendo identificable este hecho también en las guerras modernas (Zaman, 2009, 69). Los estudios sobre la cultura que han proliferado desde los años sesenta han sido el vehículo para explorar la existencia en diferentes estados de diferentes preferencias estratégicas, basadas en las experiencias históricas, así como en las características filosóficas, políticas, culturales, y cognitivas del estado y de sus élites (Johnston, 1995, 34).

En la cultura pueden considerarse tres dimensiones o niveles diferentes pero interrelacionados en cuanto a la interpretación del fenómeno bélico: nivel individual, nivel táctico y operacional en operaciones militares, y nivel político-estratégico (Kim, 2009, 2-3), siendo este último el de mayor interés para el objeto de este trabajo. No obstante, el profesor de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos Colin S. Gray alerta sobre el peligro de convertir a la cultura en “la piedra filosofal de la política y la estrategia, el elemento mágico que transforme la ignorancia en conocimiento” (Gray, 2006b, iii), advirtiendo sobre su falso carácter determinista que impida explorar otras aproximaciones al problema que trata de resolver la estrategia.

Puede concluirse que cada nación cuenta con una forma particular de entender la estrategia y la política de seguridad y defensa, que ha sido conformada a lo largo de su historia por esta

¹⁵ En relación a la estrategia nuclear en este periodo de la Guerra Fría, frente a la aproximación preferentemente unilateralista de la URSS en relación a la respuesta ante un ataque nuclear, en EEUU cabe identificar una “estrategia cooperativa” con sus aliados y socios para articular esta respuesta (Snyder, 1977, 38).

¹⁶ “*Each nation is unique, with varying abilities to adapt, adopt, and learn. Geography and history insure that no two nations have identical constructs of war, that no two nations comprehend war in exactly the same way.*” (Lewis, 2007, 7).

combinación específica de factores que conforman su cultura.¹⁷ Sin caer en un determinismo que excluya el análisis de los demás factores que conforman la forma de entender la seguridad y defensa de un país, la cultura ha sido, es y será un factor determinante en este proceso.

El término “estrategia” ha sido ampliamente debatido en el mundo académico y del pensamiento militar. La estrategia se concibe en ámbitos muy diversos de la actividad humana, y con infinidad de acepciones, siendo conceptualizada comúnmente como “un plan, una directriz o patrón para resolver una determinada situación” (Mintzberg, 1987, 11). Pero es en el contexto del fenómeno bélico donde la estrategia cuenta con su concepción original, encontrándose inicialmente circunscrita al campo de la guerra (Ballesteros, 2003, 20). Ya en su raíz etimológica, “estrategia” deriva del término griego *estrategos*, que significa “caudillo o jefe de la fuerza armada.” La estrategia, en su origen, era conocida como “la ciencia del general”.¹⁸

No obstante, según el profesor Mintzberg, el término estrategia no debe verse circunscrito al ámbito de la guerra, sino que tiene un carácter más general, como elemento para facilitar a cierta organización su actuación para conseguir un determinado fin.¹⁹ En este aspecto, estrategia y política cuentan en común con que ambas “son impulsadas por los fines”, y estos fines, a su vez, determinados por “intereses” (Kim, 2009, 1). Así, puede afirmarse que tanto estrategia como política cuentan con un carácter finalista, siendo su razón de ser la consecución de unos fines.

En su conceptualización más extendida, la estrategia conecta los fines a conseguir, los medios a emplear, y el modo de alcanzar estos fines.²⁰ Por tanto, una adecuada combinación de fines (*ends*), modos (*ways*) y medios (*means*) confiere a la estrategia su razón de ser. Puede entenderse la estrategia como “la conexión intelectual entre lo que uno pretende conseguir, los medios que tiene a su disposición, y las circunstancias o forma en que va a llevarlo a cabo” (Sklenka, 2007, 3). En cualquier caso, según Mintzberg, dos rasgos esenciales caracterizan a la estrategia: su concepción con anticipación a las acciones con las que va a implementarse, y su elaboración concienzuda y para un propósito concreto (Mintzberg, 1987, 11).

¹⁷ “Both strategy and policy derive from a variety of factors, including national political culture, geography, historical military experience, and comparative strategic advantages and preferences.” (Record, 2006, 3).

¹⁸ El término *estrategos* está formado por dos raíces: *stratos* y *agein* que significan “ejército” y “conductor” (Ballesteros, 2003, 19). Ver también Mintzberg (1987, 12).

¹⁹ “Thus, strategy is not just a notion of how to deal with an enemy or a set of competitors or a market, as it is treated in so much of the literature and in its popular usage. It also draws us into some of the most fundamental issues about organizations as instruments for collective perception and action.” (Mintzberg, 1987, 21).

²⁰ “Strategy relates means to ends and encompasses the process by which the means, expressed as instruments of national power, are employed to accomplish stated ends that are expressed as the national interests.” (Sklenka, 2007, 3).

Un aspecto que merece consideración es la distinción entre estrategia y política. El teórico prusiano Von Bülow identifica la política con el límite superior de la estrategia (Ballesteros, 2003, 21). El gran teórico de la guerra, el también prusiano Carl von Clausewitz, establece el famoso dictado que relaciona los ámbitos de la estrategia y de la política, al determinar el objetivo político es “el auténtico motivo de la guerra, y el que determina los objetivos militares para conseguirlo” (Clausewitz, 1987, 81), así como la subordinación de la actividad bélica a la política: “la guerra es la continuación de la política por otros medios”.²¹ En esta consideración coinciden la mayor parte de pensadores militares.²²

Como límite inferior de la estrategia se encuentra la “táctica” (Ballesteros, 2003, 26). Según Clausewitz, “la táctica se ocupa del empleo de las fuerzas armadas en el combate, mientras que la estrategia se ocupa del empleo de los combates para la consecución del objetivo final de la guerra” (Clausewitz, 1987, 128). Para Gray, la estrategia puede considerarse como “puente entre el poder militar y la política”, debiendo diferenciarse entre estrategia y táctica, quedando esta última identificada con “el ejercicio del poder militar” (Gray, 2005a, 83). Cabe concluir una conceptualización de estrategia más allá de la mera utilización de los medios militares, ámbito de la táctica, considerando otros aspectos que contribuyan al logro del objetivo final de la guerra.

La relación entre política, estrategia y táctica es abordada también por el intelectual y tratadista militar español Alonso Baquer, que sitúa a estrategias y políticos en el ámbito del “pensamiento para la acción”, mientras que el campo de la táctica, al igual que el de la administración, es el de la “acción pura”.²³ Reconoce, pues, tres niveles en la consideración de la guerra: el político, el estratégico y el táctico. Al primero le corresponde la reflexión sobre los fines; al estratégico, la reflexión sobre la relación entre los fines y los medios; y al táctico, la reflexión sobre los medios y su empleo (Alonso Baquer, 1985, 29). Así, la estrategia no es sino “la lógica de la acción”, que relaciona los objetivos políticos con la actuación de los medios militares en el campo de batalla.²⁴

En consecuencia, es función del nivel político decidir tanto sobre el recurso a la aplicación del

²¹ “We see, therefore, that war is not merely an act of policy but a true political instrument, a continuation of political intercourse, carried on with other means.” (Clausewitz, 1987, 87).

²² “Para ilustres pensadores como Liddell Hart, Moltke o Raymon Aron, la Estrategia es: ‘El arte de emplear las fuerzas militares para alcanzar los resultados fijados por la política’.” (Ballesteros, 2003, 26).

²³ “La estrategia es a la táctica lo que la política es a la administración [...] El estratega y el político son hombres de pensamiento, aunque no de pensamiento puro. Disponen de un pensamiento para la acción, de una praxeología. El táctico y el administrativo son hombres de acción pura, es decir, ejecutivos.” (Alonso Baquer, 1985, 28).

²⁴ “La estrategia establece una relación entre la lógica de la finalidad, impuesta por el dirigente político, y la lógica de los instrumentos de la guerra, determinada por el mando táctico de las unidades.” (Alonso Baquer., 1985, 31).

poder militar como marcar los objetivos a alcanzar en la guerra, cuya consecución debe guiar toda la actividad militar. La victoria final se conseguirá sólo si, entre las fuerzas armadas de la nación y sus dirigentes políticos, existe un mutuo entendimiento que armonice la estrategia militar y estos fines políticos,²⁵ lo que supone el reconocimiento sobre la necesidad de unas relaciones cívico-militares funcionales.

Pero es con la aparición del arma nuclear cuando se produce una transformación radical en el pensamiento estratégico (Villalba, 2003, 115), haciendo que la estrategia trascienda del ámbito militar para situarse en el nivel político. La “estrategia de la disuasión”, propia de la Guerra Fría, es concebida en el ámbito político, “pues tanto la decisión de tener armas nucleares como la decisión última de emplearlas escapan de la decisión del mando militar” (Ballesteros, 2003, 23). Así, la estrategia ha acabado convirtiéndose en una herramienta política para alcanzar sus fines, lo que ha hecho que la validez de la estrategia trascienda el ámbito de la guerra.²⁶

En cuanto a la formulación de una estrategia, es la definición de los fines el objeto de mayores debates; son estos fines (*ends*) los que dan razón de ser a la actividad tanto de diseño como de implementación de la estrategia. De hecho, la formulación de toda estrategia debe comenzar con la determinación del objetivo a alcanzar o la situación final deseada (Sklenka, 2007, 5), que debe representar el eje de toda actividad estratégica. En una concisa definición, el historiador británico y experto en estrategia Basil Liddell Hart define estrategia como “el arte de distribuir y aplicar los medios militares para conseguir los objetivos de la política” (Liddell Hart, 1991, 321).²⁷

No obstante, durante la elaboración de la estrategia, los medios (*means*) disponibles o su forma de empleo (*ways*) pueden imponer restricciones y condicionar los fines, obligando a redefinir éstos. Por tanto, es el carácter instrumental lo que caracteriza la estrategia, que puede definirse como “un instrumento, una herramienta para alcanzar unos fines” (Ballesteros, 2003, 24). Gray abunda en este argumento, otorgando a los estudios estratégicos un valor utilitarista definiéndolos como “un subcampo dentro de las Relaciones Internacionales” (Gray, 2006b, 2-3).

²⁵ “Si las Fuerzas Armadas se olvidan de los objetivos políticos una vez iniciado el conflicto bélico, es decir si se produce la supremacía de la Estrategia Militar sobre la política, nos encontramos que la guerra ha perdido su finalidad política convirtiéndose en un enfrentamiento militar de violencia ciega. Si por el contrario es la política quien ignora las posibilidades estratégicas, se produce una ruptura entre los fines y los medios, que impedirá alcanzar los objetivos políticos y en muchas ocasiones conducirá a un escenario peor que el de partida.” (Ballesteros, 2003, 21).

²⁶ “La Estrategia tiene un valor instrumental, no deja de ser una herramienta al servicio de la política. La Estrategia define el camino a recorrer para alcanzar los fines u objetivos señalados por la política. Precisamente este carácter instrumental es lo que ha hecho que el término ‘estrategia’ trascienda el ámbito militar, aplicándose a todas las actividades de la sociedad.” (Ballesteros, 2003, 23).

²⁷ Ver *Chapter XIX, “The Theory of Strategy”*, en Liddell Hart (1991, 319-333).

En la consideración de una estrategia de rango nacional, deben identificarse como fines los “intereses nacionales”, término éste que a su vez es interpretado de múltiples formas. El profesor de ciencia política Donald Neuchterlein establece cuatro categorías de intereses nacionales, de importancia decreciente: “de supervivencia”, para asegurar la existencia física de la nación; “vital”, para protegerla de un serio perjuicio, como por ejemplo su integridad territorial; “principal”, de menor importancia que el anterior y que normalmente no exigirá el empleo de la fuerza en su consecución, y “periférico”, que no supone una amenaza a la nación en su conjunto. De ellos, los intereses de supervivencia y vitales justifican el empleo del poder militar para alcanzarlos, en el caso del primero, incluso anticipadamente a que se materialice la amenaza.²⁸

Asimismo, en una estrategia de ámbito nacional, los medios a considerar son los “elementos del poder nacional”, es decir, aquellas capacidades que aporta el estado además del poder militar, como son la diplomacia, la economía, y la información, entre otros, estando además influido por condicionantes como población, situación y extensión geográfica, y recursos naturales.²⁹ Cuando deban emplearse los medios militares, en la estrategia deben articularse con anterioridad unos fines “claramente definidos y alcanzables”, a fin de asegurar que estos medios para la aplicación de la fuerza son los adecuados para dichos fines (Sklenka, 2007, 20).

2.1.2. Cultura estratégica y comportamiento.

Tras estudiar los fundamentos teóricos de los términos cultura y estrategia, se aborda el concepto de “cultura estratégica”. Comprender el origen y fundamento de la cultura estratégica de un estado-nación es la forma de poder entender y adivinar su comportamiento en el ámbito estratégico (Skuta, 2006, 2), que mantiene ciertas características de continuidad en el tiempo.

Desde la antigüedad, el vínculo entre cultura y estrategia ha sido objeto de estudio por su influencia en la concepción de la seguridad y defensa de un pueblo.³⁰ En su obra “La Guerra del Peloponeso”, escrita por el historiador y general ateniense Tucídides en el siglo V antes de

²⁸ Citado en Sklenka (2007, 4-5).

²⁹ En el ámbito militar de EEUU, se suele utilizar el acrónimo DIME para referirse a las cuatro principales dimensiones del poder nacional: Diplomático, Información, Militar, y Económico. Recientemente se ha expandido para denominarse DIMEFIL, considerando además de los anteriores a Finanzas, Inteligencia, e imposición de la Ley (Stolberg, 2010, 36).

³⁰ “*The concept of linkage between culture and national security policy exists in classic works, including the writings of Thucydides and SunTzu.*” (Lantis, 2002, 93). Ver también Zaman (2009, 70).

Cristo, se reflejaban claramente las diferencias políticas y culturales entre Atenas y Esparta, que el autor consideró determinantes para el resultado final del conflicto (Howard, 2013, 3). Así, aunque la estrategia no es exclusivamente un producto de la cultura, la actividad estratégica se realiza en el contexto de la cultura de un pueblo, sin que pueda ser entendida fuera de este contexto.³¹ Este vínculo se significa con el concepto de cultura estratégica.

Existe amplio consenso sobre el nexo de unión que existe entre cultura y estrategia, siendo los fundamentos de ambos conceptos básicamente los mismos, como son las experiencias vividas y compartidas, el lenguaje, una forma de gobierno y de convivencia comunes, y unos valores que son propios de un estado-nación o, más genéricamente, de una comunidad u organización determinada. La orientación cultural que se deriva de estos aspectos en común influye en aspectos clave como “la forma en que esta comunidad lleva a cabo la diplomacia, define y persigue sus intereses, y hace la guerra” (Nation, 2010, 199). Gray considera a la “cultura estratégica” como una de las tres manifestaciones de la cultura, junto con la “cultura pública” y la “cultura militar-organizativa” (Gray, 2006b, 8-9).

Aunque el vínculo entre cultura y estrategia había sido considerado desde la antigüedad, el término “cultura estratégica” fue acuñado por primera vez por el profesor de Ciencia Política Jack Snyder en 1977, en el contexto de un estudio sobre las estrategias norteamericana y soviética sobre el empleo del arma nuclear (Toje, 2009, 3). Snyder reconocía la existencia de una “cultura estratégica soviética”, que sometía a los individuos a un proceso de socialización que hacía que la estrategia nuclear se encontrase regida por principios, creencias y pautas de comportamiento que la situaba más al nivel de “cultura” que al de “política”.

Snyder proponía que un examen detallado de la cultura estratégica soviética permitiría a los analistas norteamericanos identificar los orígenes, evolución y validez de las creencias y actitudes estratégicas del bloque soviético, como forma más eficaz de hacerle frente (Snyder, 1977, v). Su conceptualización de cultura estratégica, si bien circunscrita al ámbito de la estrategia nuclear, pronto fue generalizada para referirse al desarrollo de estrategias en otros ámbitos no exclusivamente nucleares.

En suma, Snyder concluye la existencia de una cultura estratégica soviética basada en “sus experiencias históricas, especiales relaciones políticas e institucionales, y una aproximación

³¹ “*Strategy is not uniquely the product of culture, and culture itself is not a lucid or unambiguous construct. But all strategy unfolds in a cultural context, and cannot be fully or properly understood outside it.*” (Nation, 2010, 199).

propia a los dilemas estratégicos” que difiere del caso norteamericano (Snyder, 1977, 38). Esta cultura estratégica explicaría la preferencia de la URSS por las acciones anticipatorias y uso ofensivo de la fuerza, con sus orígenes en los antecedentes históricos de Rusia en cuanto a su sensación de falta de seguridad y control autoritario desde el estado (Lantis, 2006, 6-7). De la obra de Snyder puede inferirse, para el objeto de este trabajo de investigación, la existencia de una “cultura estratégica norteamericana”, desarrollada por los mismos condicionantes que en el caso soviético, pero con las circunstancias particulares que aportan los usos culturales de EEUU.

A partir de entonces, la cultura estratégica fue objeto de estudio y debate. En esencia, la cultura estratégica representa “el impacto de los factores culturales sobre el comportamiento estratégico” (Stolberg, 2010, 31). Para Gray, cultura estratégica es el conjunto de supuestos, creencias, tradiciones y formas preferentes de actuación, construidas socialmente y transmitidas a lo largo de generaciones, que son específicas de una cierta comunidad; “todo comportamiento estratégico es realizado por el ser humano, que en definitiva no es sino un agente cultural”.³² Para Lantis, la cultura estratégica es “un conjunto de creencias, valores y costumbres, de carácter distintivo y permanente, en relación con el uso de la fuerza o la amenaza de su empleo, que tiene sus raíces en influencias esenciales como el escenario geopolítico, la historia, y la cultura política” (Lantis, 2014, 167). De esta definición debe resaltarse la consideración de la permanencia y durabilidad de la cultura estratégica y la influencia de la cultura política.

Para Gray, la cultura estratégica se deriva de su geografía y recursos naturales, sus experiencias históricas, y su estructura política y social, representando una aproximación hacia la seguridad y defensa nacionales que ha resultado exitosa en el pasado, y que tiende a evolucionar lentamente (Mahnken, 2006, 3). El profesor experto en estrategia Carnes Lord considera que la cultura estratégica de un estado-nación se encuentra determinada por seis factores principales: el escenario geopolítico; las relaciones internacionales; la cultura política y la ideología; la cultura, tradiciones e historia militar; las relaciones cívico-militares y la organización burocrática del estado; y la tecnología militar (Skuta, 2006, 11). Las relaciones cívico-militares como conformadoras de la cultura estratégica, así como la influencia de la tecnología, serán estudiadas con posterioridad en este trabajo de investigación.

Por tanto, los fundamentos de la cultura estratégica de un determinado estado-nación u

³² “Colin Gray defines strategic culture as ‘the socially constructed and transmitted assumptions, habits of mind, traditions, and preferred methods of operation [...] that are more or less specific to a particular geographically based security community’.” (Nation, 2010, 199).

organización supranacional pueden considerarse debidos a factores tanto materiales como inmateriales, habiendo sido forjados a lo largo de su historia. Entre los primeros se encuentra su situación geográfica, clima predominante, recursos naturales, proximidad física a grandes potencias y tipo de fronteras, entre otros. Y entre los segundos pueden identificarse el devenir histórico, el tipo de instituciones políticas y militares, la atracción por la tecnología, y los mitos y creencias arraigados en el acervo popular (Lantis, 2006, 16-19; Zaman, 2009, 82).

La mayoría de los estudios sobre este ámbito reconocen en la cultura estratégica dos componentes principales. Por un lado, un “factor de comportamiento”, identificable en la forma de hacer política preferente de este estado-nación un organización, y por otro lado, un “factor cultural” más sutil y difuso que comprende las ideas, expectativas, valores y actitudes con respecto a la actividad estratégica, bien explícitas o implícitas. Ambos componentes están intrínsecamente relacionados, con la cultura proporcionando un “conjunto de herramientas” que permiten la conformación de una determinada estrategia (Toje, 2009, 4).

En la década de los noventa, el profesor experto en estudios estratégicos Alistair Iain Johnston destacó por sus estudios sobre cultura estratégica, estableciendo tres etapas o generaciones diferenciadas en el desarrollo de este concepto,³³ categorización ampliamente aceptada por la mayor parte de estudiosos de la cultura estratégica (Zaman, 2009, 74). El reconocimiento de la existencia de estas tres generaciones o formas de entender la cultura estratégica viene a confirmar la falta de consenso y las diversas interpretaciones que existen sobre su auténtico significado,³⁴ así como el gran interés que este tema ha despertado en la comunidad de seguridad y defensa, principalmente en el mundo anglosajón. Además, supone una constatación de la evolución del concepto de cultura estratégica con el paso del tiempo (Zaman, 2009, 73), lo que demuestra su capacidad de cambio y adaptación.

En la primera generación, situada en los años setenta, el término cultura estratégica apareció de la mano de Snyder como se ha estudiado anteriormente, y con Colin S. Gray y Carnes Lord como otros autores relevantes. Su principal contribución fue alertar sobre la existencia de esta cultura estratégica, y generar interés sobre su utilidad para conocer el posible comportamiento

³³ Las tres generaciones o etapas en la evolución del concepto de cultura estratégica son presentadas por primera vez en Johnston (1995). Ver otros análisis de ellas en Toje (2009), Zaman (2009, 73-82), Adamsky (2008, 8-11), Lantis (2006), Skuta (2006, 1-3) y Gray (1999).

³⁴ “... despite the fact that a growing body of literature on the subject has been produced, debate remains fierce as to what strategic culture is, what it does, and how it ought to be studied [...] Thus, while the notion of strategic culture clearly holds some intuitive appeal for scholars of strategic studies, it remains at best a contested concept and at worst, an incomprehensible one.” (Locke, 2010, 2).

del adversario (Skuta, 2006, 2). Como reacción a la teoría de juegos y a los modelos del “actor racional” que dominaban el pensamiento estratégico en plena Guerra Fría, estos autores atribuyeron a la cultura la causa principal del comportamiento estratégico de un pueblo, que hacía prever su posible estrategia nuclear.³⁵ La cultura estratégica sería el medio para comprender por qué las distintas comunidades nacionales abordan las cuestiones estratégicas de distintas formas (Locke, 2010, 2). Así, esta generación se centra en las diferencias en los comportamientos estratégicos debidas a los diferentes contextos culturales (Adamsky, 2008, 8).

La segunda generación, en la década de los ochenta, realiza una definición más precisa del concepto de cultura estratégica, desarrollando principios que permitían ampliar su estudio, potenciando con ello su utilidad como disciplina para conocer el comportamiento (Skuta, 2006, 2). Así, se distingue entre cultura estratégica y comportamiento, y sobre todo entre las intenciones y doctrinas declaradas y las implícitas o subconscientes, que son las que en realidad se imponen como pautas de ejecución estratégicas.³⁶ Bradley Klein, figura representativa de esta segunda generación, apreciaba una brecha entre la retórica oficial norteamericana de entonces que proclamaba la naturaleza defensiva de su política exterior y de seguridad, y su auténtica naturaleza, más predispuesta a emplear el poder militar en defensa de su hegemonía mundial.³⁷

El foco de esta generación es, pues, la “cultura estratégica” y el “comportamiento estratégico” como elementos que se influyen recíprocamente, de forma que “la cultura estratégica sirve para dar sentido a ciertos comportamientos estratégicos, y además los comportamientos estratégicos sirven para conformar la cultura estratégica de una comunidad” (Locke, 2010, 4).

Y la tercera generación de estudios sobre cultura estratégica se desarrolló en la década de los noventa, con el propio Johnston como figura más relevante.³⁸ Se va a producir entonces una mayor precisión y delimitación entre los conceptos de cultura estratégica y comportamiento, siendo el foco la aplicación práctica de la teoría sobre cultura estratégica (Skuta, 2006, 2). Así, ésta se configura como una selección de condiciones prefijadas que determinan el

³⁵ “Snyder and Gray argued that culture was a semi-permanent influence on policy shaped by elites and socialized into distinctive modes of thought. Nuclear strategy of potential adversaries could be predicted.” (Lantis, 2006, 7).

³⁶ Ver completo análisis sobre las tesis de esta segunda generación en Locke (2010).

³⁷ “While the distinction between declaratory and real doctrine arguably helps avoid some of the pitfalls of the first-generation theories, it again raised questions about the nature of the relationship between culture and behaviour, which had been left ambiguous so far.” (Toje, 2009, 6).

³⁸ “Johnston’s ‘Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History’ (1995) is often cited as the quintessential third generation work on strategic culture.” (Lantis, 2006, 10).

comportamiento en el ámbito de la estrategia.³⁹ Esta relación debe ser examinada caso por caso, ya que pueden también identificarse comportamientos estratégicos motivados por factores no culturales, como es el caso de un determinado avance tecnológico relevante (Toje, 2009, 6-7).

Existe gran controversia por las distintas visiones que de la cultura estratégica cuentan la tercera y primera generaciones, más concretamente por las diferencias entre Johnston y Gray sobre si la cultura estratégica es la causa del comportamiento estratégico, o es el contexto de éste (Adamsky, 2008, 9). Este debate reconocido por los propios protagonistas,⁴⁰ denominado “el debate Johnston-Gray”,⁴¹ refleja las diferencias sobre la forma de entender cultura estratégica y comportamiento estratégico, entendido éste como las actuaciones u omisiones llevadas a cabo en el ámbito de la política de seguridad y defensa de un país para la consecución de sus objetivos nacionales. No obstante, permite concluir el interés por atribuir una relación causa-efecto entre cultura estratégica y comportamiento, que permita una aproximación epistemológica o científica, de carácter predictivo, a las pautas de actuación estratégica de un estado-nación.⁴²

La cultura estratégica cuenta con vocación, por tanto, de erigirse en “herramienta para predecir el futuro”, cuyo conocimiento permite adivinar el desarrollo de los procesos de toma de decisiones estratégicas del adversario (Howard, 2013, 4). En este sentido, Gray defiende la necesidad de conocer la cultura estratégica de los actores relevantes en la escena internacional como forma de garantizar la paz y seguridad internacionales.⁴³ Por tanto, es preciso conocer la cultura del adversario, a fin de adivinar su forma de hacer la guerra, identificar sus vulnerabilidades, y facilitar su derrota.⁴⁴ En los ejemplos recientes de conflictos en los que EEUU no ha salido victorioso pueden identificarse, como lección aprendida, deficiencias en su

³⁹ “By making the assertion that culture appears in the form of measurable preference ranking and behaviour, Johnston argues that this makes his definition falsifiable: in the sense that strategic culture is persistent if preference ranking is persistent; and that the strength of a strategic culture is indicated by the degree of correlation between ranked strategic preferences and displayed strategic behavior” (Toje, 2009, 6-7).

⁴⁰ Ver Gray (2006b, 7), Gray (1999, 151) y Johnston (1995, 37-38)

⁴¹ “The Johnston-Gray debate is both the most prominent and the most polarized debate in the strategic culture literature.” (Bloomfield, 2013, 442). Ver Biava, Drent y Herd (2011, 2), Bloomfield (2013, 438, 442-447), Bloomfield y Nossal (2008, 286), Howard (2013, 5).

⁴² “I assume that strategic culture, if it exists, is an ideational milieu which limits behavioral choices. But I also assume that from these limits one ought to be able to derive specific predictions about strategic choice.” (Johnston, 1995, 46).

⁴³ “Restricted understanding of the strategic culture of others can be very dangerous for international peace and security.” (Gray, 1984, 26).

⁴⁴ “Knowing the characteristics and consequences of the enemy's strategic culture will help leaders and planners to assess centers of gravity and critical vulnerabilities.” (Moore, 1998, 36).

capacidad de comprender los principios básicos que definían la cultura del oponente.⁴⁵

Por tanto, el conocimiento del adversario, esencial en un conflicto armado, debe ir más allá de conocer las disposiciones y entidad de sus fuerzas militares en el campo de batalla, para adentrarse en “las fuentes de sus preferencias estratégicas, basadas éstas en el contexto social y cultural” (Nation, 2010, 199). Así, el conocimiento de la cultura estratégica de los adversarios reales o potenciales supone “una importante arma en el arsenal propio y refuerza las perspectivas de éxito”.⁴⁶ De hecho, la cultura estratégica puede ser considerada una herramienta tanto para “conocernos a nosotros mismos” como para “conocer al enemigo” (Moore, 1998, 5).

Lo anterior sirve para explicar la máxima importancia que ha adquirido el conocimiento de los aspectos culturales en los conflictos armados, con un “reciente entusiasmo en la educación sobre la dimensión cultural de la guerra”, pasando a ser considerada “la panacea para la victoria en los modernos conflictos” (Gray, 2006a, 12). Este reciente interés por la concienciación cultural como “multiplicador de combate” ha tenido su reflejo en el gran número de estudios del ámbito académico y de opinión. En las Fuerzas Armadas norteamericanas ha implicado un gran desarrollo doctrinal, otorgando a la preparación en estos aspectos culturales una gran importancia en sus planes de formación (Jandora, 2006, 1). En el terreno operativo, el Ejército ha implementado el programa “Sistema del Terreno Humano” (*Human Terrain System*), destinado a mejorar la habilidad de sus fuerzas desplegadas en Irak y Afganistán para conocer la cultura local, e integrar este conocimiento en las operaciones militares (Schiff, 2012, 322-323).

Así, dada la importancia del conocimiento de la cultura del adversario y la población local, cabe hablar cada vez más de “guerras centrada en la cultura” (*culture-centric warfare*).⁴⁷ Puede apreciarse un auténtico “giro cultural” en el DoD, como consecuencia de haberse convertido la lucha contra la insurgencia en el esfuerzo principal de las fuerzas militares norteamericanas en la pasada década (Kim, 2009, 2). Así, de la “concienciación cultural” (*cultural awareness*) de los últimos años entre los mandos militares hay que dar el siguiente paso hacia la “guerra centrada

⁴⁵ “*The Japanese attack on Pearl Harbor demonstrated a total failure to comprehend American culture. The attack, while a tactical success, was strategically a major blunder. It created the cohesion necessary for the American people to produce a total effort in war. Likewise, the American political and military leadership demonstrated little understanding of the cultural tenets that influenced the North Vietnamese and Viet Cong during the Vietnam War...*” (Lewis, 2007, 10).

⁴⁶ “*In Bernard Brodie’s classic formulation, ‘good strategy presumes good anthropology and sociology. Some of the greatest military blunders of all time have resulted from juvenile evaluations in this department.’ [...] Gray describes this remark as ‘one of the wisest observations in the entire history of strategic thought’.*” (Nation, 2010, 199).

⁴⁷ “*The military possessed the technological means in Iraq to conduct net-centric warfare with unparalleled proficiency. But it lacked the intellectual acumen, cultural awareness, and knowledge of the art of war to conduct culture-centric warfare.*” (Scales, 2004, 2).

en la cultura” para afrontar las operaciones militares.⁴⁸ Este aspecto será determinante en el desarrollo del paradigma COIN en EEUU, como se estudiará posteriormente.

No obstante, la cultura estratégica, si bien definida por rasgos específicos con permanencia en el tiempo, está influida por determinados acontecimientos y momentos históricos que pueden modificarla.⁴⁹ Dos elementos clave que conforman la cultura estratégica de un estado-nación son las experiencias históricas y el contexto geopolítico, en el que la geografía interviene de forma determinante (Gray, 2006b, 22). Cabe inferir, por tanto, lo incorrecto de una conceptualización inmovilista de la cultura estratégica de una nación u organización, que inevitablemente sufrirá procesos de adaptación y cambio en función de los cambios en estas experiencias históricas y en el contexto geopolítico en que se encuentra inmersa. Así, un acontecimiento dramático o una experiencia traumática, un *shock* que provoque un estrés psicológico de gran intensidad en una comunidad,⁵⁰ podría provocar este cambio en la cultura estratégica.

Los acontecimientos del 11-S pueden considerarse dentro de esta categorización, habiendo provocado un cambio en la cultura estratégica norteamericana prevalente hasta entonces, evidenciado con la declaración de la GWOT (Lantis, 2006, 28). Con ello se habría producido una reorientación en la cultura estratégica de EEUU, con una afirmación de su predominio en la seguridad internacional, al tiempo que se dedicaba por primera vez en su historia atención prioritaria a la seguridad en el territorio nacional, una nueva doctrina para los ataques preventivos con una predisposición al uso de la fuerza militar, y una preferencia por la acción unilateral (Lantis, 2006, 28). En definitiva, la adopción del “paradigma *neocón* para la seguridad y defensa de EEUU” habría representado un cambio en la cultura estratégica de EEUU.

En suma, la relación entre cultura estratégica y comportamiento, debatida en la forma pero no en el fondo, ha servido para mantener el interés por el estudio de la cultura estratégica como forma de explicar las fuentes de su actitud en el ámbito de la política de seguridad. El conocimiento de la cultura estratégica de un estado-nación sigue siendo considerado, pues, una

⁴⁸ “Even though the US military has made tremendous strides in recognizing the role of culture in warfare, a gap exists between simple cultural awareness and the execution of culture-centric warfare...” (Karcanes, 2007, 1).

⁴⁹ “... a strategic culture is shaped by formative experiences and can alter, either fundamentally or piecemeal, at critical junctures in that collective’s experiences.” (Toje, 2009, 4).

⁵⁰ “A shock is often a necessary condition for radical change [...] [Shocks] undermine the legitimacy of existing norms, shift power within communities, and enable norm cultural entrepreneurs to construct a new consensus around alternative norms.” (Lantis, 2006, 26).

excelente herramienta analítica para comprender su comportamiento estratégico.⁵¹ En definitiva, la cultura estratégica se configura como una herramienta útil para comprender mejor el comportamiento de un estado-nación en cuestiones de seguridad y defensa, permitiendo el conocimiento de los fundamentos y motivos de su comportamiento.

2.2. PILARES DE LA CULTURA ESTRATÉGICA NORTEAMERICANA.

Las experiencias vividas por EEUU en sus más de 300 años de historia han forjado su carácter como nación, así como definido su propia cultura estratégica. Esta “cultura estratégica genuinamente norteamericana” ha sido conformada por una amalgama de creencias, valores, ideales, actitudes, costumbres y pautas de comportamiento que permiten adivinar las actuaciones más probables de EEUU en política de seguridad y defensa. Así, los principales valores e intereses nacionales de EEUU son principalmente consecuencia de su herencia judeo-cristiana, el legado anglosajón, la Declaración de Independencia y la Constitución norteamericana, que han marcado de forma indeleble a este país (Skuta, 2006, 3). En su completo análisis sobre la cultura estratégica norteamericana, Anita Arms define seis factores como determinantes para su conformación: geografía, ideología política, pasión por la educación, valores del capitalismo, ética protestante, y la destreza para el desarrollo tecnológico (Arms, 1993, 4).

Por tanto, los principios culturales que cimentan la política de seguridad y defensa de EEUU, en definitiva su cultura estratégica, son específicos de este país, debido a los usos culturales sobre los que se ha desarrollado el ser del pueblo norteamericano. A la geografía y la historia, ya mencionados, se unen los valores y principios éticos norteamericanos definidos por los Padres Fundadores, su filosofía sobre las formas de gobierno, así como la herencia de sus antepasados europeos, y adaptada a la experiencia de la expansión hacia el Oeste (Lewis, 2007, 21). Estos rasgos pueden considerarse conformadores de una forma específica norteamericana de entender la acción exterior del estado y, en consecuencia, de concebir el uso de su poder militar.

Por tanto, siendo los factores culturales decisivos en la forma en que un estado-nación lleva a cabo el fenómeno bélico, es necesario identificar aquellos rasgos culturales que definen a su

⁵¹ “...we can better understand the contemporary strategic behavior of Australia and Canada if we look at the concept of strategic culture [...] In sum, we suggest that the cases of Australia and Canada confirm the utility of the concept of strategic culture. The perspective provided by looking at a country’s strategic culture will be fuller and more robust than one that uses alternative lenses.” (Bloomfield y Nossal, 2008, 303-304).

pueblo, para así entender su forma preferente de actuar en la aplicación del poder militar. Puede afirmarse que “la guerra es la continuación de la cultura por otros medios”, como analogía al célebre principio de Clausewitz.

Se exponen a continuación los factores determinantes de esta cultura estratégica típicamente norteamericana que la distinguen de la propia de otros países del ámbito occidental, a pesar de compartir con ellas puntos en común. El análisis de cada uno de estos factores permitirá obtener conclusiones que identifiquen los pilares de la cultura estratégica de EEUU, constituyendo a su vez un paso previo imprescindible para poder abordar el análisis de la *American Way of War*.⁵²

2.2.1. Aislacionismo y etnocentrismo: la razón moral.

La situación y extensión geográfica de un estado-nación define de forma determinante cómo percibe las amenazas y su reacción ante ellas (Moore, 1998, 12). EEUU ha contado con una situación de efectiva insularidad, sin amenazas directas a sus fronteras, guarnecidas por las barreras naturales de los océanos Atlántico y Pacífico (Arms, 1993, 4), y unos países vecinos no hostiles (Howard, 2013, 7). Ello le permitió centrar sus energías en la expansión hacia el Oeste, contra las tribus indias, y Sur, contra México, hasta conformar sus límites continentales actuales. Así, las guerras por la supremacía en Europa que marcaron la historia de las grandes potencias en el siglo XIX no afectaron a los EEUU, que pudo mantenerse al margen de estas contiendas.

Esta sensación de seguridad y aislamiento geográfico ha motivado su preferencia por mantenerse al margen de los acontecimientos mundiales, constante tradicional en la acción exterior de EEUU desde su fundación.⁵³ Incluso su participación en las dos Guerras Mundiales no afectó a su territorio continental. Ello ha motivado que el empleo del poder militar fuera de sus fronteras haya sido considerado una elección, no una necesidad, manteniendo una postura estratégica eminentemente defensiva hasta mediados del siglo XX.⁵⁴ Así, su virtual insularidad ha hecho que EEUU considere el estado de guerra como algo anormal (Mahnken, 2006, 6).

⁵² “*The idea that countries possess distinctive ways of warfighting can only be understood in relationship to strategic culture...*” (Evans, 2005, 7).

⁵³ “*Our first President, George Washington, advised the young nation to steer clear of foreign entanglements and permanent alliances, thereby establishing an early tradition of isolationism.*” (Moore, 1998, 16).

⁵⁴ “*Geography also protected the nation from the need to guard its borders, permitting Americans to develop a defensive view of the role of the military and the belief that the need to fight a war was a decision to be made, not an inevitability to be faced.*” (Arms, 1993, 4).

Hasta la Segunda Guerra Mundial los objetivos políticos de EEUU en el exterior habían sido limitados, basados en la soberanía continental, la “doctrina Monroe”,⁵⁵ y el fomento del bienestar y prosperidad del pueblo norteamericano a través de la libertad y la igualdad. El aislacionismo ha sido seña distintiva del comportamiento estratégico norteamericano, y factor determinante en la definición de su cultura estratégica.⁵⁶ Ello permitirá explicar la tendencia al unilateralismo de la administración Bush en su GWOT, que cuenta con raíces en la cultura estratégica del país. Otra característica de su cultura estratégica ha sido la tendencia al empleo del poder militar lejos de su territorio, que quedó patente por la reacción de la administración norteamericana tras el 11-S de atacar al régimen talibán en Afganistán, a miles de kilómetros del territorio nacional de EEUU.⁵⁷

Los Padres Fundadores concibieron una identidad propia para los nuevos EEUU. La nueva sociedad se basaría en los principios del liberalismo democrático y el capitalismo, como la protección de las libertades individuales, el derecho de los estados al autogobierno, el vínculo indisoluble entre propiedad privada y libertad individual, y la imposición de límites al poder del gobierno. “Virtud, sencillez, y autoconfianza eran las bases de la nueva ideología, con la ética protestante proporcionando los fundamentos morales” (Arms, 1993, 5). Ante la ausencia de unos orígenes étnicos comunes, su “anonimato cultural”, EEUU ocupó este vacío concibiendo unos símbolos nuevos que otorgasen su propio sentido a los “Americanos”, con el patriotismo como seña distintiva de su identidad política.⁵⁸ A pesar de la múltiple procedencia étnica de sus ciudadanos, EEUU ha desarrollado un muy elevado sentimiento de identidad nacional.⁵⁹

La religión, en particular la protestante, ha ejercido una gran influencia en el desarrollo de la identidad norteamericana. Los puritanos constituyeron el núcleo teológico de la nueva nación,

⁵⁵ La “doctrina Monroe”, también conocida por la expresión “América para los americanos”, se debe al presidente de EEUU James Monroe, que en 1823 expuso este principio en un discurso sobre el estado de la Nación. Representó un argumento esencial de la política exterior de EEUU en el siglo XIX, por el que cualquier intento de colonización o intervención de una potencia europea en cualquier territorio del continente americano sería considerado como un acto hostil hacia EEUU, que reaccionaría en consecuencia.

⁵⁶ “*Particular factors shaping America’s strategic culture include geographic isolation from Europe, success in subjugating a vast continental wilderness, hemispheric domination, an ideology of democratic expansionism and national exceptionalism, and a persistent isolationist impulse.*” (Record, 2006, 3).

⁵⁷ “*If the Islamic radicals in Afghanistan concluded that the U.S., because of an isolationist tendency on the part of the Bush Administration, would not strike back at them from half a world away, they seriously miscalculated by missing this important element of American strategic culture.*” (Skuta, 2006, 4-5).

⁵⁸ “*To fill the vacuum left by the lack of ethnic cohesiveness, the new Americans invented a new identity, replete with new symbols, holidays, and ceremonies—the flag, the Pledge of Allegiance, the Fourth of July, the Constitution [...] The definition of American, therefore, began as, and remained, a political one, not tied to place of birth, native tongue, tradition, or ethnicity. It seems quite natural that this narrow definition of ‘American,’ tied only to political symbols, would become synonymous with patriotism.*” (Arms, 1993, 5).

⁵⁹ “*Notwithstanding its multinational, and certainly multi-ethnic, foundations, the United States has had a very clear sense of national identity, a sense that there exists a distinct ‘us’ and that all others are ‘them’.*” (Gray, 1984, 26).

que consideraban al individuo como el centro espiritual y, por extensión, político, de la sociedad (Arms, 1993, 7). Esta alta estima por el individualismo como valor ético es una seña característica de la identidad norteamericana.⁶⁰ Todo ello ha forjado con el paso del tiempo una fuerte relación entre moralidad y política, que hace que la mayor parte de las crisis sufridas por EEUU a lo largo de la historia sean comprendidas mejor en términos morales que políticos.⁶¹

Los norteamericanos se han considerado a sí mismos tradicionalmente “árbitros de la moralidad”, con una especial misión político-moral en el mundo (Adamsky, 2008, 46). Ello ha desarrollado una ideología particular, que enfatiza su excepcionalidad política y moral, y fundamenta un sentimiento de grandeza como nación.⁶² Por tanto, los principios morales han guiado tradicionalmente la actuación exterior de EEUU, aspecto éste que ha hecho que otros países no siempre hayan compartido sus comportamientos en política de seguridad y defensa.⁶³ Esta vocación moral en la acción exterior fue recogida en el ideario neoconservador, como se ha estudiado en el Capítulo 1 de este trabajo.

Esta convicción en la moralidad como razón última del comportamiento en política exterior y de seguridad ha motivado que haya concebido tradicionalmente sus intervenciones militares en términos de “cruzadas contra el mal” (Mahnken, 2006, 9), considerando la guerra en términos absolutos, demonizando al enemigo, al que había que combatir con todos los recursos hasta su derrota completa (Howard, 2013, 7). A diferencia de otras naciones, EEUU ha concebido sus guerras como el enfrentamiento entre el bien y el mal.⁶⁴ Esta visión demonizadora del enemigo es fruto de su historia, habiéndose enfrentado en el siglo XX a regímenes despóticos como la Alemania de Hitler, la Corea del Norte de Kim Il-Sung, el Irak de Sadam Husein, y la Serbia de Milosevic (Mahnken, 2008, 3). Esta retórica fue reflejada en el discurso de los presidentes Reagan, y George W. Bush después, en relación con la lucha contra el “Eje del Mal”.

La firme convicción en los principios morales como motivador fundamental del comportamiento estratégico de EEUU ha sido magnificado a su vez por una tendencia

⁶⁰ “Thus, the founding fathers’ value of the individual formed a new, single national identity.” (Skuta, 2006, 6).

⁶¹ “Whether the issue has been slavery, civil and human rights, or war, a debate over morality is always at the center of the dialogue.” (Arms, 1993, 8).

⁶² “Bear in mind American public ideology, with its emphasis on political and moral uniqueness, manifest destiny, divine mission even, married to the multidimensional sense of national greatness.” (Gray, 2006a, 34).

⁶³ “The drawback to using a culturally biased view of morality as the basis for foreign policy decisions is that it often offends foreign parties who have a different viewpoint and who resent the implication that not only their viewpoint, but also their motives, are incorrect or morally lacking.” (Arms, 1993, 15-16).

⁶⁴ “Americans fight wars for ideals. Other nations fight for survival, for material treasure, or for land, but the United States sees war as a conflict of good versus evil, in which good should always triumph.” (Arms, 1993, 24).

norteamericana al etnocentrismo (Arms, 1993, 15), por la que sus ciudadanos se consideran depositarios de unos principios morales superiores, otorgándoles un sentimiento de superioridad respecto del resto de culturas (Adamsky, 2008, 47). Consideran a EEUU como la “Ciudad en la Cima de la Colina”, referencia metafórica a la pureza de sus ideales, lo que les hace observar al resto de culturas con la perspectiva de la propia cultura norteamericana.⁶⁵

Siendo la historia “un registro del cambio cultural en función del tiempo” (Kim, 2009, 3), es preciso considerar la historia de EEUU para identificar los rasgos definitorios de su cultura estratégica. Así, la historia, leyendas y mitos de la Revolución Americana, la Guerra Civil y el Lejano Oeste fueron incorporados a su cultura, y legados a los individuos e instituciones que moldearon la personalidad, creencias y principios éticos de hombres como Truman, Bush, Patton, Schwarzkopf, Petraeus, y otros líderes políticos y militares de EEUU (Lewis, 2007, 4).

En suma, las características de la cultura estratégica norteamericana derivadas de sus valores éticos e ideología preferente, desarrolladas por los condicionantes geográficos y su devenir histórico, son el aislacionismo, ideología basada en los derechos y libertades del individuo, moralidad en la actuación exterior, y etnocentrismo.

2.2.2. Déficit de pensamiento estratégico.

Los líderes militares y políticos norteamericanos no han destacado tradicionalmente por su predilección por los temas estratégicos.⁶⁶ Colin S. Gray ha llegado a referirse a la existencia de “un agujero negro en el lugar donde debería existir la estrategia en EEUU” (Owens, 2012, 81). Puede apreciarse en el comportamiento estratégico de EEUU una tendencia a separar guerra y política, considerando la victoria militar “como un fin en sí mismo, ignorando la función de la guerra como instrumento de la política” (Record, 2006, 3). Este rasgo de la cultura estratégica norteamericana puede ser atribuido a varias causas, relacionadas con las experiencias históricas y usos culturales del pueblo norteamericano en general, y del estamento militar en particular.

Para el experto en asuntos estratégicos Antulio Echevarría, los líderes militares y políticos

⁶⁵ “John Winthrop gave this notion metaphoric expression in his description of America as a ‘City upon a Hill’.” (Adamsky, 2008, 47).

⁶⁶ “Excellence in strategy has not been an American strength, at least not since George Washington defeated the British strategically.” (Gray, 2006a, 31).

norteamericanos han adoptado a lo largo de la historia la forma de hacer la guerra que mejor se ajustaba a las características específicas del lugar y del momento, mostrando una gran capacidad de adaptación a las circunstancias. En cualquier caso, la constante ha sido la falta de acierto para convertir los triunfos en el campo de batalla en victorias estratégicas. Este autor lo atribuye a la separación de responsabilidades entre el poder político y el militar impuesta por la forma de entender las relaciones cívico-militares,⁶⁷ por lo que sería más apropiado referirse a una *American Way of Battle* en lugar de una *American Way of War*.⁶⁸

Este argumento sobre la influencia de las relaciones cívico-militares en EEUU en las deficiencias en la actividad estratégica es compartido por el profesor y experto en relaciones cívico-militares Mackubin T. Owens, que lo atribuye a tres causas. Primero, la preferencia por la teoría “normal” de las relaciones entre políticos y militares, con una diferenciación entre sus esferas de responsabilidad, dificulta la coordinación entre fines políticos y acciones en el campo de batalla. Segundo, el “provincianismo” de los ejércitos, que en defensa de sus intereses enfatizan el nivel operacional de la guerra, que les diferencia del resto, frente al estratégico. Y tercero, los efectos de la ley Goldwater-Nichols, que al privar de poder a la Junta de Jefes de Estado Mayor para potenciar a su Jefe como principal asesor al nivel político, tuvo como efecto no deseado el desentendimiento de este órgano de los asuntos estratégicos (Owens, 2012, 81-84).

El empeño de EEUU, desde su fundación como estado-nación, en la empresa de conquista de gran parte del subcontinente norteamericano, junto con la experiencia de vida en la frontera hasta finales del siglo XIX, ha marcado de forma indeleble la cultura estratégica del país. Su conformación con unas enormes dimensiones territoriales, así como con abundantes recursos naturales y humanos, le ha permitido dedicar ingentes recursos a fines militares,⁶⁹ lo que a su vez ha hecho que aborde los problemas relacionados con su seguridad nacional de forma especial, a una escala difícilmente igualada por otras naciones. Así, los condicionantes de tipo histórico, incardinados en su cultura estratégica, han forjado la especial concepción de EEUU sobre el

⁶⁷ “... *the American Way of War tends to shy away from thinking about the complicated process of turning military triumphs, whether on the scale of major campaigns or small-unit actions, into strategic successes [...] This bifurcation is partly a matter of preference and partly a by-product of the American tradition of subordinating military command to civilian leadership, which creates two separate spheres of responsibility, one for diplomacy and one for combat.*” (Echevarria, 2004b, vi).

⁶⁸ “*Their [American] concept of war rarely extended beyond the winning of battles and campaigns to the gritty work of turning military victory into strategic success, and hence was more a way of battle than an actual way of war. Unfortunately, the American way of battle has not yet matured into a way of war.*” (Echevarria, 2004b, v).

⁶⁹ “*As American society grew in size and wealth it also accumulated military power, with no apparent economic or demographic limits [...] Almost two-hundred years have passed since the United States faced an enemy with a larger gross national product than its own.*” (Adamsky, 2008, 34).

empleo del poder militar, con la contribución de todos sus recursos nacionales al esfuerzo bélico.

Sus enormes capacidades de producción en términos industriales y tecnológicos, unidas al carácter emprendedor del ciudadano norteamericano, le han permitido poner a disposición de los fines militares un elevado presupuesto, un gran número de materiales de guerra, y personal formado y adiestrado para emplearlo. Ello ha permitido que normalmente haya contado con una incontestable superioridad en el campo de batalla, dedicando por ello menor atención a concebir y ejecutar una estrategia para la victoria (Adamsky, 2009, 33). Esta superioridad material y tecnológica “ofrece pocos incentivos para el cálculo estratégico” (Gray, 2006a, 31).

Otro motivo para explicar esta falta de concienciación sobre la necesidad de considerar el nivel estratégico puede encontrarse en la tendencia a mirar hacia el futuro en el corto plazo, ya desde tiempos de los pioneros y hombres de frontera.⁷⁰ Así, el pensamiento estratégico norteamericano se ha visto afectado por esta forma de concebir el tiempo, en la que no se presta suficiente atención a las valiosas lecciones del pasado, ni se proyecta hacia el futuro una visión a largo plazo,⁷¹ requisitos esenciales éstos de un pensamiento auténticamente estratégico. Esta falta de visión para diseñar soluciones a largo plazo es una grave vulnerabilidad en la cultura estratégica de EEUU, aprovechada por sus adversarios en el contexto de la GWOT.⁷²

En la aproximación fundamentalmente optimista y aplicación de soluciones de ingeniería para la resolución de problemas, propia de la mentalidad norteamericana (Adamsky, 2008, 38), se encuentra otro de los motivos para este desdén hacia las cuestiones estratégicas. La preferencia por soluciones mecánicas y aplicando su inmenso poder industrial ha llevado a afirmar a Gray que EEUU ha hecho la guerra más “logística que estratégicamente” (Gray, 2006a, 46).

Ello ha llevado a concluir que el auténtico inspirador del pensamiento estratégico norteamericano no es el filósofo de la guerra Carl von Clausewitz, sino el pensador Antoine Jomini, que en el siglo XVIII concibió una teoría de la guerra para reducir su planeamiento y ejecución al conocimiento de unos axiomas o principios básicos que, correctamente aplicados, conducirían a la victoria militar. Jomini concebía la guerra como una ciencia que resolvería los

⁷⁰ “As the nation expanded south and west, certainly the pioneers looked ahead, not back, aware that they were participating in the development of a new society, not acting as part of a finished one.” (Arms, 1993, 9).

⁷¹ “America generally looks to the near-term in its strategic outlook, failing to look back and continuing to fail to look ahead at long-term consequences.” (Skuta, 2006, 7).

⁷² “For an adversary this cultural tendency to favor a near-term strategic perspective represents an opportunity, one which can be exploited in a ‘long war’ to win the strategic game.” (Skuta, 2006, 7).

aspectos estratégicos aplicando determinadas formulaciones prácticamente matemáticas.⁷³

Esta forma de abordar los problemas estratégicos, con principios cuya aplicación sistemática y metódica aseguraban la victoria, era concordante con el pensamiento positivista norteamericano, caracterizado por su optimismo en la capacidad de resolver cualquier problema por métodos de ingeniería y científicos, y supone un impedimento para el desarrollo de un pensamiento verdaderamente estratégico. Esta actitud continúa imperando en los hábitos estratégicos de Washington, donde “Jomini está vivo y goza de buena salud” (Gray, 2006b, 3).

Dos principios que tradicionalmente han caracterizado la forma de hacer la guerra de las fuerzas terrestres norteamericanas, antes incluso de la Segunda Guerra Mundial, son por un lado conseguir la victoria a toda costa en las batallas y combates para así ganar la guerra, y la centralidad del hombre, del combatiente, como elemento primordial en el campo de batalla (Lewis, 2007, 40). De estos dos fundamentos de la cultura militar del Ejército cabe inferirse dos consecuencias que podrían explicar este déficit de pensamiento estratégico objeto de estudio.

Por un lado, demuestra la preferencia de los líderes militares por el nivel táctico y operacional de la guerra, donde se desarrollan las batallas y campañas militares, con el consiguiente desdén hacia las cuestiones estratégicas.⁷⁴ Esta actitud es consecuencia de la forma especial de concebir la guerra por parte de las élites norteamericanas, disociando guerra y política, al considerar la victoria en el campo de batalla como un fin en sí mismo.⁷⁵ Siendo la estrategia la herramienta para asegurar la imprescindible conexión entre el propósito del poder político y las acciones en el campo de batalla, el desdén hacia el nivel estratégico provoca que no siempre exista una perfecta coherencia entre los fines políticos de la guerra y el desarrollo de las operaciones militares.

Esta desafección por las cuestiones estratégicas es también identificada por Gray, que atribuye a la confusión entre los conceptos de estrategia y táctica la razón de que EEUU conduzca sus guerras normalmente sin una clara dirección estratégica y política, lo que hace que la comunidad de defensa norteamericana esté tradicionalmente más preocupada por el empleo de los medios

⁷³ “Armed with the Jominian belief in the effectiveness and power of basic axioms, American practicality sought to reduce strategic problems to equations. The country’s domestic history encouraged the belief that American know-how would inevitably find a solution to any problem.” (Adamsky, 2008, 39).

⁷⁴ “The United States has shown a persisting strategy deficit [...] American military power has been as awesome tactically as it has rarely been impressive operationally or strategically. Fighting should be guided by a theory of victory; otherwise the result tends to be ‘a strategy of tactics,’ as Andrew Krepinevich observed of the United States in Vietnam.” (Gray, 2006a, 5).

⁷⁵ “The first is the American tendency to separate war and politics – to view military victory as an end in itself, ignoring war’s function as an instrument of policy.” (Record, 2006, 2).

(*means*) que por la definición de su finalidad (*ends*).⁷⁶ Esta actitud puede considerarse, a su vez, reflejo del convencimiento de que las victorias en el campo de batalla necesariamente deben traducirse en la victoria en la guerra. No obstante, Vietnam muestra lo erróneo de lo anterior, ya que a pesar de las victorias norteamericanas en el campo de batalla sobre las fuerzas del *Vietcong* y de Vietnam del Norte, esta guerra representó una derrota estratégica y política para EEUU.

Esta preferencia de los mandos militares occidentales en general, y norteamericanos en particular, de aplicar el poder militar en el campo de batalla de forma resolutiva como forma de obtener la victoria hace que miren con desdén aquellas fases de las operaciones posteriores a las de combate, tratando de disociar la “guerra”, su nicho de excelencia, de las demás operaciones militares posconflicto. Así, la “nueva forma de hacer la guerra” a la que se refiere posteriormente este trabajo se caracteriza, entre otros aspectos, por una consideración diferente de la fase de combates principales respecto de las demás fases, de forma que sólo aquélla representa “la guerra”.⁷⁷ Es el caso de lo ocurrido con las operaciones militares en Irak en 2003, que derivaron en operaciones contrainsurgencia, como posteriormente se estudiará en este trabajo.

2.2.3. La cultura de la ciencia y la tecnología.

Un aspecto esencial que define la cultura estratégica norteamericana, y por extensión su sociedad, es el tecnocentrismo, entendido como el recurso preferente a las posibilidades que ofrece la tecnología para la solución de situaciones y problemas. El ciudadano norteamericano cuenta tradicionalmente con una “ética propensa a la solución de problemas mediante el empleo de las tecnologías” (Moore, 1998, 32). EEUU ha sido definida como “tierra de maravillas tecnológicas y de una extraordinaria dependencia de la tecnología” (Gray, 2006a, 35), país en el que “la fuerte preferencia por una forma tecnocéntrica de hacer la guerra es un componente esencial de su comportamiento estratégico” (Adamsky, 2008, 43).

La pasión por las soluciones tecnológicas hace que pueda hablarse de un “optimismo tecnológico” como característica del planeamiento de la defensa en EEUU (Mahnken, 2008, 2),

⁷⁶ “*If tactics, which is to say the exercise of military power, is confused with strategy, Americans condemn themselves to fighting adrift from navigation by strategy and policy.*” (Gray, 2005a, 83).

⁷⁷ “*The success of the new Western way of war depends partly on its success in separating ‘major’ combat from other phases of war, and representing this alone as ‘the war’.*” (Shaw, 2005, 77).

reflejado en cuanto a su forma preferente de empleo del poder militar.⁷⁸ Así, la cultura estratégica norteamericana concibe la tecnología como la panacea, tratando de aplicar soluciones tecnológicas también a los problemas estratégicos (Adamsky, 2008, 43). Como paradigma de esta tendencia puede considerarse la prioridad otorgada a la RMA en la década de los noventa y una Transformación de la defensa basada en gran medida en el empleo de nuevas tecnologías y sistemas de información para la actuación del poder militar, como se estudiará posteriormente.

Esta tendencia quedó manifestada desde los mismos orígenes de EEUU, cuando se decidió autorizar la entrada masiva de inmigrantes, principalmente europeos, a fin de lograr la suficiente mano de obra para alcanzar rápidamente la industrialización del naciente país y, por tanto, su tecnificación (Arms, 1993, 10). Esa escasez de mano de obra impulsó la revolución industrial del país a principios del siglo XIX (Gray, 2006a, 35). Posteriormente, la expansión hacia el oeste, que imponía muy duras condiciones al hombre de frontera, fomentó el desarrollo de una mentalidad pragmática para la resolución de problemas, con una aproximación proclive a buscar soluciones de ingeniería, e impulsando con ello el desarrollo de nuevas tecnologías.⁷⁹

Tres son los rasgos de la cultura norteamericana que pueden explicar este tecnocentrismo. Por un lado, su concepción eminentemente práctica y positiva hacia la solución de problemas, en el menor plazo de tiempo posible, ha hecho que el norteamericano busque una herramienta para obtener resultados óptimos y rápidos (Arms, 1993, 10). La tecnología es considerada la garantía para conseguir estos resultados.⁸⁰ La obsesión norteamericana con actuar de forma rápida, con soluciones que ahorren tiempo, ha fomentado el desarrollo de nuevas tecnologías, que a su vez han originado ideas creativas y nuevas aplicaciones para su uso, de forma que “en el siglo xx, la tecnología ha conformado la estrategia, al mismo tiempo que la estrategia ha contribuido al progreso tecnológico” (Arms, 1993, 20-21). Puede hablarse, por tanto, de una “simbiosis estrategia-tecnología”, con ambos ámbitos mutuamente reforzados.

Otro aspecto relacionado con la pasión tecnocéntrica en el ámbito estratégico es el referido al enorme valor otorgado a la vida humana, resultado de la importancia de los valores religiosos y democráticos, que enfatizan la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y el valor del

⁷⁸ “Americans naturally turn to technology when they fight wars, just as they do in a variety of other pursuits, and they seem to feel comfortable with the idea.” (Arms, 1993, 21).

⁷⁹ “Conquering the wilderness bred a frontier pragmatism that was translated into an engineering, problem-solving ethos.” (Adamsky, 2008, 38).

⁸⁰ “The country’s domestic history encouraged the belief that American know-how would inevitably find a solution to any problem. This tendency is reinforced by an American fascination with technology that dictates, drives, and organizes the managerial mindset in military affairs.” (Adamsky, 2008, 39).

individuo. Los norteamericanos han adoptado estos avances de la ciencia y tecnología en gran medida para salvar vidas, aplicados en diversos ámbitos como la medicina y la biología (Arms, 1993, 22), y también al de la guerra. El deseo de minimizar la pérdida de vidas humanas es uno de los rasgos esenciales de la cultura estratégica norteamericana (Adamsky, 2008, 45), y motivo esencial de la preferencia por aplicar las posibilidades de la tecnología en el ámbito estratégico.

Y en tercer lugar, otra constante en la forma de vida norteamericana ha sido la búsqueda de la prosperidad y los símbolos externos de riqueza,⁸¹ tanto a nivel individual como a nivel de la nación. La cultura norteamericana otorga una gran importancia a conseguir una alta calidad de vida para sus ciudadanos, tal y como refleja su Constitución, que reconoce “los derechos inalienables a la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad” (Arms, 1993, 22). Este aspecto de la cultura norteamericana se puede contextualizar en su preferencia por lo nuevo, por adquirir lo último en ciencia y tecnología, descartando lo usado o antiguo, lo que permite reconocer a la sociedad norteamericana como “la que todo lo tira”.⁸²

Ello permite hablar fundadamente de la existencia de una “cultura americana de la ciencia y la tecnología” apreciable desde sus orígenes como nación, que impulsa al país a buscar el desarrollo de las más avanzadas tecnologías (Lewis, 2007, 34), en lo que se identifica como símbolo de riqueza y prosperidad,⁸³ para su uso tanto en la vida cotidiana como a nivel industrial y científico. Esta preferencia por el uso extensivo de las capacidades que permite la tecnología, aplicada a todos los ámbitos de la vida nacional, se ha producido también en la forma de hacer la guerra. No obstante, esta fe en las soluciones aportadas por la tecnología no ofrecen garantía de éxito en la guerra, y son “un pobre sustituto del pensamiento estratégico” (Mahnken, 2008, 6).

Puede concluirse, por tanto, que el empleo preferente de la tecnología con fines bélicos por parte de EEUU está íntimamente relacionado con los usos culturales del pueblo norteamericano, lo que, en consecuencia, tiene una influencia determinante en la cultura estratégica del país y, por extensión, en su *American Way of War*.

⁸¹ “Americans pursue wealth with a tenacity and aggressiveness equaled by no other people on the planet. Wealth in America creates importance, opportunities, prestige, influence, access, and exception.” (Lewis, 2007, 35).

⁸² “This hunger for newness and technology permeates American life, usually at the expense of tradition. As a result, the United States has become a throw-away society.” (Arms, 1993, 11).

⁸³ “Americans have taken considerable pride in being the most technologically advanced nation on the planet [...] This tenet of American life also supports the first tenet – the substitution of technological means for human effort. Americans also tend toward ‘bigness’, greater power, maximum capabilities, and glamour.” (Lewis, 2007, 35).

2.3. HACIA UNA DISTINTIVA *AMERICAN WAY OF WAR*.

Si bien existe una abundante literatura que proporciona el marco teórico y contextual al concepto de cultura estratégica, son menos los estudios referidos específicamente a la cultura estratégica norteamericana.⁸⁴ Por el contrario, existen numerosos estudios sobre la *American Way of War*, término con el que se refiere la forma particular de EEUU de abordar el fenómeno de la guerra. Este apartado analiza la literatura al respecto, para concluir con una definición de *American Way of War* congruente con las conclusiones obtenidas del estudio de la cultura estratégica norteamericana.

2.3.1. Cultura estratégica y *Way of War*.

Es preciso para el objeto de este trabajo establecer la relación entre los conceptos “cultura estratégica” y “forma de hacer la guerra” (*Way of War*), ante la aparente confusión que existe en el empleo de ambos términos, deducida del estudio de la literatura al respecto.⁸⁵ El término *Way of War* comienza a emplearse en la década de los treinta, con Liddell Hart refiriéndose a una distintiva *British Way in Warfare*. Como oficial en el Ejército británico combatió en la Primera Guerra Mundial, atribuyendo esta sangrienta contienda a una desviación de la *Way of War* tradicional que había caracterizado a Gran Bretaña hasta entonces, la “aproximación indirecta”, que había evitado la actuación directa de fuerzas militares (Howard, 2013, 4), ejerciendo en su lugar presiones económicas con empleo preferente de la Armada (Mahnken, 2006, 3), y con unidades auxiliares de fuerzas nativas que llevaran el peso de los combates (Zaman, 2009, 71).

La *Way of War* ha sido definida como el conjunto de relaciones sociales y procesos entre instituciones y organizaciones, civiles y militares, para la preparación y conducción de la guerra en una determinada sociedad (Shaw, 2005, 54). Tratándose de un proceso en el que intervienen instituciones tales como los ejércitos, organizaciones gubernamentales y sociales, las cuales se encuentran en el ámbito del estado-nación, cabe inferir la conceptualización de *Way of War* con este ámbito. Por tanto, es en el contexto del estado-nación donde encuentra validez y contenido

⁸⁴ Ver Adamsky (2008, 33-48) y Arms (1993).

⁸⁵ Ver Shaw (2005, 54), que define *Way of War* en términos más amplios a los que corresponde con la conceptualización propuesta en este trabajo. Ver también Lewis (2007, xvii), que considera la *Way of War* en un ámbito más allá del puramente militar.

el término *Way of War*.⁸⁶

Respecto a la relación entre cultura estratégica y forma de hacer la guerra, los valores políticos y la cultura estratégica influyen decisivamente en la forma de hacer la guerra de una comunidad, en su *Way of War*.⁸⁷ Cabe identificar tres niveles en el estudio de la cultura estratégica: el nacional, el militar, y el propio de cada uno de los ejércitos que constituyen las fuerzas armadas de la nación. La *Way of War* se identifica en el ámbito del nivel militar de la cultura estratégica (Mahnken, 2006, 5). Por tanto, puede deducirse que la *Way of War* es un subelemento constitutivo del concepto más amplio de cultura estratégica. En este contexto, la cultura estratégica se ocuparía de los factores que influyen en la política de seguridad y defensa al más alto nivel sobre cómo planear y conducir la guerra, mientras que la *Way of War* contaría con un menor alcance y referido a aspectos puramente operacionales sobre cómo conducir las operaciones militares (Evans, 2005, 10-11).

Por tanto, el concepto *Way of War*, si bien englobado por el más amplio de cultura estratégica, debe evitar el carácter excesivamente reduccionista de verse reducido al empleo de los medios militares en el campo de batalla. Al estar encuadrada en el concepto de cultura estratégica, la *Way of War* necesariamente debe estudiarse también en el ámbito de los usos culturales y valores del estado-nación. De aquí el motivo de haber estudiado la cultura estratégica norteamericana como paso previo para comprender la *American Way of War*, en la que se basa.⁸⁸

Esta idea de la *Way of War* como emanada de los principios de la cultura estratégica, y subordinada por tanto a ésta, se encuentra implícitamente recogida en la doctrina militar de EEUU desde los años noventa, momento en el que la inquietud por el estudio de las relaciones entre cultura y comportamiento se encontraba en su apogeo. El documento *FM 100-5 Operations* contempla la actuación del Ejército en la guerra de acuerdo a los ideales y valores del pueblo norteamericano, alcanzando una rápida y decisiva victoria, con un mínimo de bajas.⁸⁹

⁸⁶ Así, con este argumento, carecería de sentido referirse a una *terrorist way of war*, al estar ligado el concepto de “forma de hacer la guerra” con un determinado estado-nación.

⁸⁷ Ver un completo estudio sobre la influencia de la cultura estratégica australiana en el desarrollo de la *Australian Way of War* en Evans (2005).

⁸⁸ “*For this reason, the idea of a way of warfighting is probably best viewed as a subset of strategic culture.*” (Evans, 2005, 11).

⁸⁹ “*The Army reflects the highest ideals of the nation it represents – a nation built on a unique set of values and aspirations expressed in the Declaration of Independence and the Constitution [...] the people expects the military to accomplish its missions in compliance with national values. The American people expect decisive victory and*

La cultura de un estado-nación influye de manera determinante en la forma en que su pueblo conduce la guerra, es decir, determina su *Way of War*, que debe ser considerada como emanada de su cultura estratégica. La guerra, por tanto, cuenta con una dimensión cultural, de gran influencia en su concepción y ejecución por una determinada comunidad o estado-nación (Nation, 2010, 198-199). Más aún, los ámbitos que definen la seguridad y defensa nacional, como son la composición de su cadena de mando, la estructura de las fuerzas militares, la doctrina de empleo del poder militar,⁹⁰ el uso de la tecnología con fines bélicos, y las relaciones cívico-militares, entre otros, están determinados por la cultura de la nación (Lewis, 2007, xvii). Así, es imposible entender el comportamiento de una nación en la guerra sin entender su cultura.

Por todo lo anterior, se propone como definición de *Way of War* el conjunto de actitudes y creencias atribuidas a las fuerzas militares de un estado-nación para la concepción y ejecución de la estrategia y método operacional conducentes al empleo del poder militar como fin de alcanzar los objetivos políticos de la guerra, derivado todo ello de su cultura estratégica. Así, queda establecido el ámbito de estudio, cual es el diseño de la estrategia más adecuada para el empleo de los medios militares en el contexto de la cultura estratégica de la nación, y que a su vez refleja los valores culturales de la sociedad a la que sirven estas fuerzas militares.

Una vez establecida la distinción entre los conceptos de “cultura estratégica” y *Way of War*, se identifican a continuación los rasgos distintivos de la forma norteamericana de hacer la guerra, analizando los rasgos de continuidad y de evolución que pueden encontrarse hasta el 11-S.

2.3.2. American Way of War: concepto y contexto.

De las consideraciones anteriores sobre el concepto de *Way of War*, cabe asociar a cada estado-nación una determinada forma de hacer la guerra. Así, puede hablarse de una *German Way of War*, derivada de su posición geográfica en el centro de Europa, rodeada de potencias hostiles, y sin accidentes geográficos que claramente delimiten sus fronteras y favorezcan la defensa, lo que ha forjado su preferencia por la “guerra de movimientos” para rápidamente

abhor unnecessary casualties. They prefer quick resolution of conflicts and reserve the right to reconsider their support should any of these conditions not be met.” (U.S. Department of the Army, 1993, 1-2 – 1-3)

⁹⁰ “*Doctrines are a function of technology, resources, geography, national military strategy, historical experiences in war, service culture and traditions, individual genius, and national cultures.*” (Lewis, 2007, 8).

neutralizar las amenazas.⁹¹ En el caso de EEUU, es lógico plantear asimismo la existencia de una forma norteamericana de hacer la guerra, una *American Way of War*. Este término fue utilizado por primera vez por el historiador Russell Weigley en 1973, en su célebre obra *The American Way of War: A History of U.S. Military Strategy and Policy*. Desde entonces, se ha convertido en término de referencia y objeto de estudio en los ámbitos académicos y entre expertos en seguridad y defensa.

Para Weigley, las experiencias de EEUU a lo largo de su historia han originado una específica “cultura estratégica norteamericana”, conformando su forma distintiva de hacer la guerra.⁹² En esencia, la característica de la *American Way of War* ha sido la búsqueda de una aplastante victoria militar en el campo de batalla con la destrucción de las fuerzas militares del enemigo, mediante el desgaste o la aniquilación, y la consecuente ocupación de su capital (Echevarria, 2004b, 1). Weigley recoge en su obra, como ejemplos de lo anterior, la expedición del general Winfield Scott en 1848, que desde Veracruz avanzó hasta la toma de la capital mexicana, lo que puso final a la guerra con México, así como las operaciones militares del general William Sherman contra bienes e infraestructuras confederadas durante la Guerra Civil norteamericana.

Weigley reconoce que la forma de hacer la guerra preferida por los líderes políticos y militares norteamericanos estaría tradicionalmente asociada a una de estas dos estrategias: la estrategia de desgaste y la estrategia de aniquilación (Zaman, 2009, 71). Si bien inicialmente EEUU llevó a cabo la estrategia de desgaste, a partir de la Guerra Civil, cuando su enorme potencial industrial y de movilización de recursos humanos se lo permitió, se habría impuesto la estrategia de aniquilación como seña distintiva de la *American Way of War*.⁹³ Esencialmente, según Weigley, EEUU optó por esta estrategia debido a que su abrumadora superioridad en recursos humanos y materiales le permitía llevarla a cabo (Echevarria, 2013, 109).

Así, en la Primera y Segunda Guerras Mundiales se impuso esta estrategia de aniquilación,

⁹¹ En relación con la obra de Robert Citino, “*The German Way of War*”: “At the core of Citino's argument is the concept of *Bewegungskrieg* (‘war of movement’). *The German Way of War*, he argues, was largely born from necessity. The need for speedy, fluid conflicts stemmed from Germany's geographic position, penned in by potentially dangerous neighbors along exposed borders.” (Seipp, 2007).

⁹² “The thrust of Weigley's work was that previous wartime experiences of the United States had generated a distinctly American ‘strategic culture’ shaping how Americans approached the conduct of warfare. For Weigley, US military policy, strategy, and doctrine had been forged in the crucible of combat, as practiced by the likes of George Washington, Robert E. Lee, Ulysses S. Grant, John J. Pershing, Douglas MacArthur, and Curtis Lemay.” (Owens, 2008, 1).

⁹³ “From the Civil War onward, American military thinkers came to support a strategy that called for the complete destruction of the enemy's armed force and the defeat of the enemy. Therefore the strategy of annihilation became a characteristic of the American way of war.” (Zaman, 2009, 71)

con movilización de todos los recursos humanos y materiales de la nación para generar una superioridad abrumadora.⁹⁴ Fue esta superioridad incontestable, más que en la brillantez estratégica,⁹⁵ lo que hizo a este país obtener la victoria en ambos conflictos, lo que es coherente con uno de los rasgos anteriormente estudiados sobre la cultura estratégica norteamericana.

Puede considerarse que esta *American Way of War*, a pesar de contar con ciertos rasgos específicos ligados a la cultura de EEUU, tiene su origen en una más amplia forma de entender y hacer la guerra, propia de Occidente, la *Western Way of War*. Este término fue acuñado por el historiador Victor Davis Hanson, con la publicación en 1989 de su obra *The Western Way of War: Infantry Battle in Classical Greece*. Según Hanson, existe una distintiva forma occidental de hacer la guerra que, nacida de las campañas bélicas de la Grecia clásica, dio origen a una superioridad en la conducción de la guerra por parte de Occidente que se reflejaría en su dominio sobre la mayor parte del mundo conocido a lo largo de los siglos.

Cabe por tanto identificar una cierta continuidad en la práctica occidental de hacer la guerra desde la forma en que los antiguos griegos la llevaron a cabo, hasta los conflictos en los que han intervenido los países occidentales en el siglo XX. Así, las falanges hoplitas y la moderna infantería motorizada norteamericana contarían con rasgos comunes que demuestran esta continuidad, como son “alto grado de disciplina, armamento superior, camaradería e igualitarismo, iniciativa individual, flexibilidad táctica, y preferencia por la batalla decisiva” (Hanson, 2004, 157-159).

Por tanto, el legado de la antigua civilización griega incluiría también el ámbito de la guerra.⁹⁶ Este dominio en los campos de batalla, con el paso de los siglos, habría dado como resultado una posición dominante de la cultura y civilización occidentales en todo el mundo (Lewis, 2007, 7). En relación con lo referido anteriormente sobre la relación entre cultura y forma de hacer la

⁹⁴ “The traditional American way of war is to tolerate situations until the security of our nation is genuinely at risk, then to crush the enemy with overwhelming force. We mobilize the American militia from farms and streetcorners and go kill the Kaiser, Hitler, or whomever. This American way of war is clear, clean, and moral.” (Kime, 2011, 1).

⁹⁵ Para Max Boot, la *American Way of War* es en esencia una estrategia basada en la superioridad de EEUU: “... the strategy employed by Ulysses S. Grant to destroy Robert E. Lee's army in 1864-65, by John J. Pershing to wear down the German army in 1918, and by the U.S. Army Air Force to pulverize all the major cities of Germany and Japan in 1944-45. In this view, the Civil War, World War I, and World War II were won not by tactical or strategic brilliance but by the sheer weight of numbers –the awesome destructive power that only a fully mobilized and highly industrialized democracy can bring to bear.” (Boot, 2003, 1).

⁹⁶ “The Greek legacy, then, is more than rationalism, empiricism, capitalism or consensual government. The Greeks created a unique approach to organized fighting that within a century proved to be the most lethal brand of warfare in the Mediterranean, the chief tenets of which have characterized western military tradition ever since.” (Hanson, 1999, 16).

guerra, Hanson atribuye a la cultura occidental un importante factor en sus victorias en el campo de batalla.⁹⁷ El vínculo entre cultura occidental y *Western Way of War* quedaba una vez más establecido, según Hanson.

Esta forma occidental de hacer la guerra se caracteriza por la búsqueda de la batalla decisiva, destruyendo el grueso del ejército adversario como forma de lograr una rápida y completa victoria.⁹⁸ Así, la actuación de los ejércitos europeos a lo largo de los siglos se ha caracterizado por su voluntad arrolladora, con intención de arrasarlo al enemigo con la máxima potencia de combate disponible; la forma occidental de hacer la guerra es “aterradora, tanto en términos absolutos como relativos”.⁹⁹ Las decenas de millones de muertos en las dos guerras mundiales serían de alguna manera “la lógica culminación de la feroz tradición militar de los griegos” (Hanson, 1999, 18). Más aún, para Hanson, las atrocidades cometidas por los nazis en los campos de exterminio habrían sido un caso extremo de militarismo y reflejo de esta forma occidental de entender la guerra.¹⁰⁰

Weigley, que había acuñado el término *American Way of War*, identifica a esta forma de actuación que busca preferentemente en la batalla decisiva la resolución de la guerra, como propia de la actuación de las naciones-estado en el continente europeo entre los siglos XVII y XIX, que define como “la era de las batallas”,¹⁰¹ y que finalizó en Waterloo. No obstante, si bien la preferencia de los estrategas europeos había sido la decisión rápida, en una única batalla, del resultado de la guerra, en la práctica ésta había derivado en prolongados y costosos conflictos tanto en vidas como en recursos materiales.

⁹⁷ “*Western armies bring to the battlefield an array of advantages that can usually trump an enemy. While one should avoid historical determinism, the menu of Western culture, when applied to the battlefield, gives Western societies at war a number of important advantages.*” (Hanson, 2004, 157).

⁹⁸ Hanson sitúa en la antigua Grecia, con la falange de hoplitas y la forma de hacer la guerra de las ciudades-estado helenas hacia el siglo V antes de Cristo, el origen de la que va a convertirse en la característica esencial de la forma de hacer la guerra de Occidente: la búsqueda de la batalla decisiva para la destrucción del ejército enemigo. Ello contrastaba con las escaramuzas, emboscadas, o combates singulares entre los líderes adversarios que habían definido en la antigüedad la forma de hacer la guerra.

⁹⁹ “*In sum, western warfare is terrifying – both relatively and absolutely. The march of European armies has been both reckless and murderous, ultimately smashing anything that has raised its head in over two millennia of organized military opposition.*” (Hanson, 1999, 17).

¹⁰⁰ “*Indeed, the organization, efficiency, and systematic carnage of the death camps in Germany and eastern Europe of half a century ago are perhaps best understandable as vile and aberrant appendages of western militarism itself.*” (Hanson, 1999, 18).

¹⁰¹ “*As long as the grand-scale battle could readily occur, however, strategists focused on it to achieve decision in war. If in a successful battle the enemy army could be substantially destroyed – an outcome not only conceivable but occasionally taking place – then the whole course of a war might be resolved in a single day, and wars thereby might be won at relatively low costs, by avoiding the prolonged expenditure of resources and lives.*” (Weigley, 1991, xii).

Por tanto, en Europa, las principales potencias como Gran Bretaña, Alemania y Francia, que pueden identificarse con el paradigma de la *Western Way of War*, han llevado a cabo la guerra en términos similares a los referidos para la *American Way of War*, compartiendo esta tradicional visión sobre la forma preferente de lograr la victoria en la guerra.¹⁰² Ello permite concluir la existencia de una *American Way of War* como “subcultura de la guerra” dentro de una “cultura de la guerra” occidental, con la que comparte sus señas distintivas.

En la forma en que los griegos llevaron a cabo sus campañas militares, Hanson identifica ocho rasgos o patrones de conducta que fueron claves para otorgarles la superioridad en el mundo clásico: empleo de la tecnología más avanzada; superior disciplina; ingenio e iniciativa; implicación de todo el pueblo en el esfuerzo bélico; búsqueda de un encuentro decisivo; predominio de la infantería; empeño de grandes recursos materiales; y oposición moral a los excesos en la guerra (Hanson, 1999, 21-23). Estos principios, si bien convenientemente adaptados al transcurrir de los siglos, pueden considerarse como definitorios del *Western Way of War*, que es heredero del pasado desempeño griego en la guerra.¹⁰³

No obstante, si bien Occidente ha adoptado en términos generales los presupuestos esenciales que definían la actividad guerrera entre las ciudades-estado helenas, pueden identificarse dos aspectos de discrepancia entre éstos y la forma en que los países occidentales han llevado a cabo la guerra en las últimas décadas, que permite concluir cierta desviación de los auténticos principios del *Western Way of War* tal y como fueron forjados por las falanges hoplitas.

En primer lugar, entre los contendientes griegos existía un consenso mutuo para respetar unas estrictas reglas que limitaban sus efectos tanto sobre los combatientes como sobre las propiedades y vidas de los no combatientes.¹⁰⁴ Este empeño de los antiguos griegos por establecer un marco de normas y preceptos que regulen la actuación de los contendientes es un aspecto pendiente de resolver en los conflictos actuales en los que interviene las fuerzas militares occidentales (Hanson, 1999, 23). Para Weigley, la inmunidad en la guerra para los no

¹⁰² “Much of what Weigley said about the American way of war would apply to the German, French, or British methods of warfare as well. The German way of war as thought about and practiced by the elder Helmuth von Moltke, Chief of the Prusso-German General Staff from 1857-88, for example, shares much in common with the American approach described by Weigley.” (Echevarria, 2004b, 2).

¹⁰³ “In a military context, after the fourth century, decisive battle, superior technology, rigid discipline, sophisticated logistics and organization of the polis were to discipline, sophisticated logistics and organization of the polis were to be freed from parochialism and civilian audit, and thus western warfare evolved into a deadly business engaging the full arsenal of past Hellenic science and manpower.” (Hanson, 1999, 211).

¹⁰⁴ “Western civilization has accepted the concept of decisive battle (assumed by Hanson to be exclusively a Greek legacy) without its Classical Greek corollary of ‘battle of mutual consent’, ‘limiting warfare to a brief, violent act, sparing property and noncombatants’.” (Wheeler, 1990, 122).

combatientes es un imperativo ineludible, cuya inobservancia puede poner en peligro la civilización e incluso la vida humana.¹⁰⁵

Un segundo aspecto en el que Hanson muestra las diferencias entre la forma griega de hacer la guerra y el *Western Way of War* es la preferencia por la batalla decisiva, que debe ser matizada. Si bien en tiempos de los hoplitas ésta era intensa y feroz, pero de duración y efectos muy limitados, con el paso de los siglos esta “batalla decisiva” se ha convertido en enfrentamientos mucho más desmesurados tanto en términos temporales como de destrucción.¹⁰⁶ Así, el concepto de guerra total que ha caracterizado los conflictos del siglo XX, con millones de muertos civiles y un grado de destrucción inimaginable siglos atrás, se encontraría fuera de ese concepto helénico de la batalla decisiva.

La identificación de la *American Way of War* como parte de una más amplia conceptualización de una forma occidental de hacer la guerra cuenta con relevantes detractores. Así, autores como Turner y Gray otorgan una importancia primordial a la experiencia de vida en la frontera y la continua expansión territorial que caracterizó a los EEUU desde su nacimiento hasta finales del siglo XIX y que no vivieron los países europeos, hecho histórico considerado determinante en la conformación de la cultura norteamericana, y que marcaría una clara diferencia con la experiencia europea y el *Western Way of War*.

Este argumento no es compartido por Weigley, quien no reconoce en esta experiencia de frontera un aspecto que distinga de forma determinante la *American Way of War* de la propia de los países europeos, para afirmar categóricamente que “el pensamiento estratégico norteamericano no es sino una derivación del pensamiento estratégico europeo” (Weigley, 1986, 408). Más aún, en tiempos de la Guerra de la Independencia, George Washington había intentado adoptar para sus fuerzas los usos y costumbres de los ejércitos europeos, más concretamente los de su adversario británico,¹⁰⁷ lo que habría conformado con el paso del tiempo una aproximación

¹⁰⁵ “By jettisoning the principle of noncombatant immunity as the central principle of the war convention, our own century has threatened to make war so all-consuming in its destructiveness that it imperils civilization and all of human life.” (Weigley, 1991, xv).

¹⁰⁶ “Whereas the polis Greeks discovered shock battle as a glorious method of saving lives and confining conflict to an hour’s worth of heroics between armoured infantry, their successors in the Hellenistic and Roman worlds sought to unleash the entire power of their culture to destroy one another in a horrendous moment – and twentieth-century man has at last realized just that moment.” (Hanson, 1999, 213).

¹⁰⁷ “Foremost among American advocates of transplanting European modes of war to the western shores of the Atlantic was General George Washington. The commander in chief of the Continental Army accepted European tutelage in virtually every aspect of his conduct of the War of Independence, including the tactical training of his troops, respect for the rights of combatants and noncombatants under the international law of war, and most

de la forma norteamericana de hacer la guerra a la de los países occidentales.

Por otro lado, los factores específicos de cada nación crean importantes diferencias culturales, según se ha referido previamente, lo que haría muy difícil generalizar sobre la existencia de una omnicomprendiva *Western Way of War* que englobe la diversidad que conforman los países occidentales.¹⁰⁸ Según este argumento, dadas las particularidades culturales que diferencian a EEUU y los países de Europa, derivadas fundamentalmente de su historia y geografía, no parece posible considerar la existencia de una forma occidental genérica de hacer la guerra que incluyese a las entidades de ambas orillas del Atlántico.

Incluso no sería posible reconocer la existencia de una *European Way of War*, al existir importantes diferencias entre las fuerzas armadas de Francia, Alemania, Italia y Gran Bretaña tanto en el empleo del poder militar como en la organización de sus ejércitos. Ello no excluye que el reciente proceso de constitución de una Europa común haya favorecido una puesta en común de doctrinas y procedimientos, como consecuencia de su preferencia por las misiones de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis (Venesson et al., 2009, 640).

Más aún, siendo la forma de hacer la guerra preferida por un determinado ejército el resultado de numerosos factores que se añaden a sus particularidades culturales, como son las percepciones sobre las amenazas a su seguridad presentes y futuras, y que se plasman en sus doctrinas y estrategias para el empleo de la fuerza militar,¹⁰⁹ parece difícil que pueda existir una forma preferente de hacer la guerra común a más de una nación, incluso entre las europeas. Este argumento lleva a concluir que una interpretación maximalista del concepto de *Way of War*, que lo conciba como formado por todo el cuerpo doctrinal y organizativo del ejército, así como de sus procedimientos de detalle para preparar y conducir el conflicto armado, haría imposible hablar de la existencia de una *Western Way of War* común a varios de ellos.

Un argumento opuesto al anterior también sería utilizado para desmentir la existencia de esta *Western Way of War*. Así, la existencia de una forma “occidental” de hacer la guerra lleva

certainly in strategy [...] Washington molded the main Continental Army into as close a facsimile of the rival British army as he could achieve...” (Weigley, 1986, 410-411).

¹⁰⁸ “While common elements can be found in the American and German ways of war, a complete description of the attributes of each nation would create a way of war unique to each of them because of their individual histories, military experiences, geographic circumstances, long-held political institutions and objectives, roles in world affairs, and the specific evolution of each culture.” (Lewis, 2007, 7).

¹⁰⁹ “A military institution’s concept of war is a composite of its interpretation of the past, its perception of present threats, and its prediction of future hostilities. It encompasses tactics, operational methods, strategy, and all other factors that influence the preparation for, and conduct of, warfare.” (Linn, 2007, 233).

implícito el reconocimiento de una forma “no occidental” como opuesta a la anterior, lo cual carecería de sentido, dada la existencia de patrones y modelos de carácter global para la organización de los ejércitos y el empleo de la fuerza que son comunes tanto a países occidentales como del resto del mundo. Ello permitiría considerar una “forma global de hacer la guerra”, que invalidaría la existencia de una aproximación específica de los países occidentales al fenómeno bélico (Shaw, 2005, 47).

Otros autores cuestionan incluso que sea exacto hablar de una distintiva y única *American Way of War*. Así, Max Boot reconoce la existencia de una tradicional forma norteamericana de hacer la guerra, que busca la aniquilación del enemigo, emplea sobre todo tecnologías avanzadas y potencia de fuego para minimizar las bajas propias, y que moviliza todos los recursos de la nación en aras de la victoria completa. No obstante, considera que ésta es sólo “una de las formas norteamericanas de hacer la guerra”, existiendo otra, derivada de la implicación de EEUU en las denominadas “guerras pequeñas” (*small wars*),¹¹⁰ que han sido más numerosas en la historia militar de EEUU de lo que comúnmente se reconoce, y en las que no se pretendía una derrota completa del adversario en una batalla decisiva (Boot, 2002, xiv).

La aproximación para llevar a cabo estas *small wars* ha sido diferente, por tanto, del que se reconoce como la tradicional *American Way of War*, lo que acabaría privando de contenido a este concepto, al existir más de una *American Way of War*. Este argumento es compartido por otros autores, para los que al considerar una perspectiva histórica amplia, las dos guerras totales del siglo XX, Primera y Segunda Guerras Mundiales, habrían sido la excepción y no la norma.¹¹¹

2.4. RASGOS DEFINITORIOS DE LA AMERICAN WAY OF WAR.

Del análisis de la literatura sobre la *American Way of War*, además de la referida confusión con el término “cultura estratégica”, no se desprende unos principios que permitan englobar los rasgos inequívocos de una forma de hacer la guerra genuinamente norteamericana. Así, mientras Gray reconoce que la *American Way of War* se caracteriza por el empleo masivo de la potencia de fuego, la movilidad, y la “caza agresiva del grueso de las fuerzas adversarias” para su

¹¹⁰ Para Boot, *small wars* es el tipo de conflicto que engloba acciones de contrainsurgencia, construcción de naciones y operaciones de apoyo a la paz. Ver Boot (2006a, 1).

¹¹¹ Ver Nation (2010, 195), y Linn (2002, 503n).

destrucción (Gray, 2006a, 11), también define hasta trece rasgos distintivos de esta *American Way of War* (Gray, 2006a, 29-49). También se identifica la *American Way of War* con la “cultura militar norteamericana”, caracterizada por una estrategia directa, una aproximación industrial a la guerra, y una aproximación a los combates con intenso uso de la tecnología y potencia de fuego (Mahnken, 2006, 4).

Además, la *American Way of War* no debe ser interpretada únicamente en clave de los procedimientos con los que los ejércitos norteamericanos operan en el campo de batalla, sino también por la interacción entre los medios militares empleados y los objetivos políticos perseguidos, en definitiva en términos estratégicos. Así, señas distintivas de la forma de hacer la guerra tradicional norteamericana son, además de la búsqueda de la batalla decisiva y la agresividad en el combate, otros como la preferencia por objetivos claramente definidos, recursos suficientes para el esfuerzo bélico, y unas relaciones cívico-militares que delimiten claramente las responsabilidades entre militares y líderes políticos.¹¹²

No obstante, pueden resumirse en dos las señas distintivas de la *American Way of War*, que engloban los diversos hábitos y tendencias que en la aplicación del poder militar han mostrado las fuerzas militares norteamericanas a lo largo de su historia, que sobre todo quedaron patentes en la Guerra Civil norteamericana. Por un lado, los bandos contendientes mostraron su preferencia por la completa movilización de sus recursos industriales y humanos para lograr la derrota total del adversario. Por otro, buscaron el máximo aprovechamiento de las posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías aplicadas a la guerra, principalmente lo relacionado con la máxima aplicación de la potencia de fuego. Estos dos principios pueden considerarse definitorios de la *American Way of War*, y la forma preferente de EEUU de llevar a cabo la guerra.

2.4.1. Victoria completa con derrota total del adversario.

Como se ha expuesto anteriormente, Weigley concibe la *American Way of War* como un estilo de guerra eminentemente agresivo y ofensivo, que persigue la derrota aplastante del

¹¹² “For him [Eliot A. Cohen], the old way was encapsulated in the call for ‘fighting spirit’ and ‘killing mood’, even blood ‘lust’, made by a Second World War commander. Its [American Way of War] four defining qualities were similar to those that Hanson identified in the historic ‘Western way’: extreme aggressiveness; the quest for decisive battle; discomfort with ambiguous objectives, constricted resources and political constraints; and a clear-cut understanding of civil-military relations in which the tasks of soldiers and politicians are discrete and well recognized.” (Shaw, 2005, 34).

adversario en un enfrentamiento directo, buscando para ello una batalla decisiva, con el empleo de la máxima concentración de potencia de combate posible. Este modelo de hacer la guerra habría sido claramente identificable en las fuerzas federales bajo el mando del general Ulysses S. Grant en la Guerra Civil norteamericana, siendo clave en la victoria frente a los confederados.¹¹³

La forma de hacer la guerra que más claramente identifica a una nación no es necesariamente la más reciente en términos cronológicos, sino la que más profundamente ha marcado a esta nación por los sacrificios exigidos a su pueblo, por los recursos dedicados al esfuerzo bélico, y sobre todo de su influencia en el devenir histórico de la nación. En el caso de EEUU, fue la Guerra Civil entre 1861-1865 el acontecimiento clave que va a influir decisivamente en este sentido, hasta bien entrado el siglo XX. Fue en este conflicto donde se produjo de forma más clara la transformación hacia un modelo de guerra propio de la era industrial, con la movilización de enormes contingentes de tropas, apoyados por el enorme potencial industrial de la Unión, que actuó de forma coordinada, y con enorme poder destructivo.¹¹⁴

Al comienzo de la Segunda Guerra Mundial, el general George S. Marshall le expresó al presidente Franklin D. Roosevelt que el objetivo político- militar de la intervención americana tenía que incluir “la rendición incondicional del enemigo y la destrucción de su capacidad militar” (Westerman, 1996, 5). Así, los líderes militares norteamericanos abogaron ante el presidente Roosevelt por atacar directamente a las fuerzas alemanas en el corazón de Europa, asesoramiento no seguido por el presidente, que optó por ataques iniciales en el norte de África e Italia, para finalmente en 1944 llevar a cabo este ataque con el desembarco de Normandía (Bennett, 2010, 2). Esta actitud de los militares ante el presidente Roosevelt sobre la forma de resolver el conflicto fue absolutamente coherente con la *American Way of War*. El general McArthur, en una famosa sentencia que corrobora esta actitud, expuso que “en la guerra no hay

¹¹³ Citando la obra del capitán John Bigelow “*The Principles of Strategy: Illustrated Mainly from American Campaigns*”, escrita a finales del siglo XIX, sobre los principios estratégicos aplicados en la Guerra Civil norteamericana: “*In the end, Bigelow returned to the conventional aim of strategy: ‘As a rule, the primary object of military operations should be to overpower, and, if possible, to capture or destroy the hostile army.’ To return to that conclusion was to confirm the ascendancy in American strategic thought of the Ulysses S. Grant of the Virginia campaign of 1864-1865 and of Grant’s own Memoirs.*” (Weigley, 1986, 439-440).

¹¹⁴ “*American beliefs about war are a function of the extraordinary events that left deep scars in the nation, that required enormous sacrifices, that consumed vast resources, that produced significant casualties directly touching the lives of numerous individual families and communities. Hence, the American experience in the Civil War exerted a more comprehensive, intensive, and sustained influence on American thinking about the conduct of war than the more recent American experiences in insurgent, guerrilla warfare in the Philippines War (1899-1902) or attrition, trench warfare in World War I (1917-1918). Aspects of Civil War thinking were reproduced during World War II, reinforcing tenets learned a century before.*” (Lewis, 2007, 8).

sustituto para la victoria”.¹¹⁵

El espíritu ofensivo y agresivo hacia la búsqueda del grueso de las fuerzas del enemigo para su derrota aplastante se ha mantenido a lo largo de su historia como constante esencial en la actuación estratégica norteamericana. Puede atribuirse a razones geopolíticas relacionadas con su situación geográfica, culturales, y de riqueza de recursos materiales y humanos, que han hecho que EEUU haya tenido que tomar la iniciativa para participar en conflictos fuera de su territorio, proyectando su poder militar, y empleándolo una vez desplegado de esta forma genuinamente norteamericana (Gray, 2006a, 40).

Este rasgo de la *American Way of War* quedó patente en la estrategia seguida por EEUU en la Segunda Guerra Mundial para la invasión de Europa, que con el desembarco en el norte de Francia, precisamente en la zona donde se desplegaba el grueso del poder militar alemán del frente occidental, buscó la concentración de todos los esfuerzos norteamericanos y aliados para lograr una completa destrucción de las fuerzas militares alemanas y con ello la victoria en la contienda.¹¹⁶ Casos más recientes que demuestran la validez de este modelo que privilegia la destrucción de las fuerzas adversarias pueden encontrarse en la estrategia de “búsqueda y destrucción” del general William Westmoreland en Vietnam, y la campaña del general Norman Schwarzkopf en la Guerra del Golfo de 1991.

Esta estrategia únicamente es posible con la completa movilización de todos los recursos de la nación en aras del esfuerzo bélico, lo que ha caracterizado la actuación de EEUU en las guerras en las que ha participado (Arms, 1993, 25). Este rasgo es consecuente con la visión dicotómica del pueblo norteamericano sobre la guerra, que hace que o bien la rechace completamente, o por el contrario, en caso de decidirse por ella, se implique de forma completa en la victoria final.¹¹⁷

La tradición del “ciudadano-soldado”, enraizada desde tiempos de las milicias en la Guerra de

¹¹⁵ “General Douglas MacArthur spoke for most Americans when he declared, in an address to a joint session of Congress on April 19, 1951: ‘Once war is forced upon us, there is no other alternative than to apply every available means to bring it to a swift end. War’s very object is victory, not prolonged indecision. In war there is no substitute for victory.’” (Record, 2006, 5).

¹¹⁶ “In time he [General Dwight D. Eisenhower] would lead the journey to Europe to fight – the cross-Channel invasion that, by directly assailing Germany where it was strongest in the West, confronting its main power and overwhelming it with superior American and Allied power, was the culminating event of the ascendancy of the strategy of Grant in American military thought.” (Weigley, 1986, 443).

¹¹⁷ “The American tends to be an extremist on the subject of war: he either embraces war wholeheartedly or rejects it completely.” (Huntington, 2002, 151).

la Independencia, y mantenida a lo largo de su historia con la Guardia Nacional y la Reserva, había proporcionado los recursos humanos necesarios. En este contexto, una vez el gobierno de la nación decidía la participación en la guerra, se producía un periodo de movilización de todos los recursos humanos y materiales para su contribución al esfuerzo bélico, comenzando los combates lo antes posible, agresivamente, hasta la consecución de la victoria total.

EEUU confiaba ciega y optimistamente en su superioridad moral y material una vez todos los recursos de la nación eran puestos a disposición de la guerra, y consideraba que, una vez comenzadas las hostilidades, la mejor forma de minimizar las pérdidas humanas era evitando interferencias políticas en la forma en que los militares profesionales conducían las campañas (Lewis, 2007, 21-23), así como aportando todos los recursos de la nación para asegurar la victoria en el menor plazo posible. Ésta ha sido una constante en las relaciones cívico-militares, como se estudia con posterioridad.

Pero a partir de la Segunda Guerra Mundial, con la creciente implicación de EEUU en las denominadas “guerras limitadas” (*limited wars*) contra el comunismo en diversas partes del mundo, principalmente en Corea y Vietnam, se produce un cambio radical en la forma tradicional en la que el pueblo norteamericano había concebido y conducido la guerra.¹¹⁸ La preferencia de EEUU por estas guerras limitadas se debió también a la aparición del arma nuclear y al deseo de ambas superpotencias de evitar una escalada que condujese a una guerra total de consecuencias imprevisibles, lo que llevó a “poner límites artificiales” a la guerra (Lewis, 2007, 203). Frente a la “guerra total” que representaba el holocausto nuclear, se optó por las “guerras limitadas”, cuyas consecuencias podrían ser controladas.

Así, la implicación de EEUU en las guerras limitadas de la segunda mitad del siglo XX cambió para siempre esta tradicional forma norteamericana de hacer la guerra, basada en victorias decisivas y con el empleo de todo el potencial nacional en recursos humanos y económicos en aras del esfuerzo bélico. En esta época se va produciendo una creciente falta de apoyo de la sociedad norteamericana hacia esta nueva forma de hacer la guerra que cuestiona la conveniencia

¹¹⁸ “As a consequence of becoming a superpower with responsibility for the security of the ‘Free World’, along with the development of nuclear weapons, the traditional American system for procuring soldiers and conducting war did not function as originally designed. It failed to achieve political objectives and produce decisive victories.” (Lewis, 2007, xvii).

de que los jóvenes norteamericanos deban obligatoriamente participar en estos conflictos.¹¹⁹

La guerra de Corea puede considerarse la primera de las “guerras limitadas” que evidencian este cambio de modelo. Este conflicto produjo una importante transición en la *American Way of War*, al asumir el Ejército de ciudadanos-soldados de EEUU, por primera vez en su historia, un papel defensivo a nivel estratégico; la “guerra limitada” imponía a las fuerzas terrestres una campaña defensiva (Lewis, 2007, 84), lo que era contrario a los usos tradicionales de las fuerzas militares de EEUU, que siempre habían perseguido la victoria a través de campañas ofensivas.

Esta situación alcanzó su zénit con la guerra de Vietnam, que condujo al fin al “ejército del ciudadano-soldado” tradicional desde los orígenes de EEUU como nación, (Lewis, 2007, xviii), acabando con la recluta obligatoria y dando paso a un ejército completamente profesional (*All-Volunteer Force*). El candidato Richard Nixon anunció al inicio de su campaña presidencial de 1972 que, en caso de ser elegido presidente, acabaría con la recluta obligatoria al inicio de su mandato, lo que finalmente ocurrió (Kagan, 2006, 13). Se trató de una decisión de índole eminentemente política, fervientemente contestada por la mayoría de los líderes militares.¹²⁰

El pueblo de una determinada nación está dotado de su propia identidad y cultura, con unos lazos que aportan la cohesión necesaria para salir victorioso del trance que supone una situación de guerra. Sin embargo, en las ocasiones en que “la entidad política”, el estado, hace que “la entidad cultural”, la nación, actúe de manera irregular y contraria a sus usos culturales, el estado-nación disminuye su efectividad en la conducción de la guerra (Lewis, 2007, 9). Ejemplo de ello sería la guerra de Vietnam, con la administración norteamericana llevando a cabo una estrategia de Respuesta Gradual y de “guerra limitada” que no estaba de acuerdo con las normas por las que el pueblo americano estaba acostumbrado a empeñarse en el esfuerzo bélico.¹²¹

Este cambio fundamental en la forma en que tradicionalmente las Fuerzas Armadas norteamericanas se habían nutrido de los recursos humanos necesarios para sus ejércitos trajo dos cambios fundamentales en la forma de hacer y entender la guerra en EEUU. En primer lugar,

¹¹⁹ “Artificial limited war did not make sense to American families [...] Because the government could not satisfactorily explain this new form of limited war, could not explain Communist ideology, and could not explain why American sons should fight to defend the people of South Korea and South Vietnam, Americans came to oppose the draft and war as never before.” (Lewis, 2007, xviii).

¹²⁰ Ver “The All-Volunteer Force”, en Kagan (2006, 12-23).

¹²¹ “The American conduct of the Vietnam War was not culturally regular. A strategically defensive ground war was not in keeping with the American understanding of war [...] The more limited the war, the greater the possible deviation from cultural norms.” (Lewis, 2007, 9).

se produjo una desconexión entre la sociedad y la “subcultura militar”, acabando con un concepto esencial en la concepción de la seguridad y defensa de la nación cuál era la “movilización de la milicia” en caso de necesidad.¹²²

Así, el final en 1973 de la recluta obligatoria trajo consigo que el pueblo norteamericano comenzara a desentenderse de los asuntos de la guerra.¹²³ Esta situación había comenzado con la guerra de Corea, cuando soldados y sociedad norteamericana no se sintieron plenamente identificados con los objetivos políticos de la contienda.¹²⁴ Si bien los norteamericanos han reverenciado tradicionalmente la figura del “ciudadano-soldado”, por el contrario, el militar profesional no siempre ha gozado de su confianza, conduciendo en este periodo a un modelo de férreo “control civil” sobre los militares (Arms, 1993, 25-26). Este proceso es también apreciable en el resto de países occidentales, conduciendo a sociedades “post-militares”,¹²⁵ en las que la opinión pública perdía cada vez más el interés por los asuntos de seguridad y defensa, y en consecuencia los ejércitos recibían cada vez un menor apoyo de las sociedades a las que sirven.

El segundo cambio esencial, consecuencia también de contar con un ejército profesional, ha sido una mayor confianza en las soluciones que la tecnología ponía al alcance de las fuerzas armadas para ahorrar el despliegue de soldados sobre el campo de batalla.¹²⁶ Ello, a su vez, ha acentuado la desconexión del ciudadano de a pie con la realidad de la guerra, al percibir ésta como un asunto que la tecnología puede resolver de forma más o menos incruenta.¹²⁷ En definitiva la *All-Volunteer Force* vino a potenciar un proceso, la tecnificación de la guerra, que si bien ya se venía produciendo en el marco del enfrentamiento con la URSS, la completa

¹²² “... *Having an All-Volunteer force leads to a disconnect between the larger consumerist culture on the homefront and the military subculture, composed of those who sign on out of patriotism, lack of economic opportunities, or both [...] This destroys the very soul of an essential American concept: that an American militia rises up when needed to defend the homeland.*” (Kime, 2011, 1).

¹²³ “*With the end of the draft in 1973, the American people were all but removed from the conduct of war. The result of this is that out of more than 280 million Americans less than one per cent is carrying the burden of the war on terrorism. And with the loss of the draft went the loss of much of the interest in war.*” (Lewis, 2007, xx).

¹²⁴ “*For the first time in American history the common soldier fought a major war [the Korea War] solely and simply because he was ordered to fight it and not because he shared any identification with the political goals for which the war was being fought.*” (Huntington, 2002, 389).

¹²⁵ “*Corresponding to this trend, young people were no longer socialized into the military: mass consumer societies became ‘post-military’ in the sense that most people’s lives were not directly affected by military institutions and wars. So the automatic social support for the military that had built up in the period of total wars began to fade away.*” (Shaw, 2005, 6).

¹²⁶ “*From 1973 to the present, the American people have lived with the convenient fiction that the All-Volunteer force and its advanced technologies could meet all U.S. security needs and American interest around the world. This was not the way of war of the modern nation-state that emerged during the American and French revolutions [...] This was the way of war of the absolute monarchs of Europe in the seventeenth century.*” (Lewis, 2007, 402).

¹²⁷ “*But modern technology, like drone aircraft and Tomahawk missiles, helps to distance the American population from the battlefield and gives an illusion of ‘sanitized’ war.*” (Kime, 2011, 1)

profesionalización de los ejércitos aceleró. Así, la tecnología se convertía en aspecto esencial en la forma de planear y conducir las operaciones militares y, en definitiva, en la forma de hacer la guerra. Algunos autores consideraban el nacimiento de una nueva *American Way of War*.

No obstante, frente al efecto de las “guerras limitadas” de Corea y Vietnam en cuanto al abandono del empleo masivo de los recursos de la nación para conseguir la victoria final, principio básico de la *American Way of War*, cabe argumentar la vigencia en los ochenta de la denominada como “doctrina Weinberger”, consagrada poco después como “doctrina Powell” en la guerra del Golfo de 1991.¹²⁸ Esta doctrina establecía que el poder militar norteamericano sólo debía emplearse cuando se encontrasen en juego intereses vitales para los EEUU, debía contar con un claro objetivo político y apoyo de la opinión pública, y empeñarse con una superioridad abrumadora para conseguir una rápida victoria. La visión de Weigley, anteriormente referida, puede considerarse que proporciona el fundamento intelectual a esta doctrina Powell (Echevarria, 2004a, 1), nacida para evitar los errores de la guerra de Vietnam en el empleo de la fuerza militar, y viene a demostrar la vigencia de sus tesis sobre la *American Way of War*.

2.4.2. “Tecnología por hombres” en el campo de batalla.

Como consecuencia de la abrumadora superioridad en recursos que el país generaba para el esfuerzo bélico en aras de la derrota completa del enemigo, los líderes militares norteamericanos desarrollaron una forma de hacer la guerra “sistemática, organizada, y que depositaba su confianza en la superioridad material y tecnológica” (Lewis, 2007, 21-23). Esta característica de la *American Way of War* se encuentra íntimamente relacionada con uno de los rasgos de la cultura estratégica de EEUU identificados en este trabajo, cual es la concepción tecnocéntrica en la búsqueda de soluciones a los problemas planteados.

Así, la aproximación preferentemente tecnológica al empleo del poder militar es una de las señas distintivas de la *American Way of War*, reflejada en el uso masivo y abrumador de la potencia de fuego. Con ello, EEUU tradicionalmente se ha caracterizado por el empleo en la guerra de las posibilidades de los avances científicos y tecnológicos a fin de minimizar el empleo

¹²⁸ El general Colin Powell era el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor en el momento de la operación “Tormenta del Desierto” para la liberación de Kuwait, en 1991. Si bien desde este puesto no tenía responsabilidades directas de mando sobre las operaciones militares, sin embargo su papel como primer asesor militar del presidente le otorgaba una enorme influencia sobre el poder político, así como sobre los jefes de las fuerzas norteamericanas.

de combatientes en el campo de batalla, sustituyendo así “tecnología por hombres”.¹²⁹

Esta preferencia por el empleo de la tecnología en la guerra no nace en los noventa, si bien entonces se acentúa, sino que tiene sus raíces en la cultura estratégica de EEUU, antes estudiada, y ha sido una constante de la tradicional *American Way of War*. En la Guerra Civil de EEUU, la actuación coordinada de los enormes recursos materiales y humanos empeñados en el esfuerzo bélico sólo fue posible gracias a tres innovaciones tecnológicas fundamentales: el ferrocarril, el telégrafo y las nuevas armas y municiones de mayor alcance y poder de destrucción.¹³⁰ Así, “el impacto combinado del rifle, el ferrocarril y el telégrafo, y no sólo de uno de ellos, transformó la forma de hacer la guerra” (Cohen, 2002, 29). La victoria de la Unión se debió en gran medida a “la aplicación de prácticas industriales al desafío planteado por la guerra” (Linn, 2007, 43). A ello se unió la actividad normativa y doctrinal,¹³¹ que pretendía la coordinación de esfuerzos.

Este tecnocentrismo puede considerarse extensivo a los ejércitos occidentales, siendo el empleo en el campo de batalla de las tecnologías más avanzadas una constante en la *Western Way of War* desde tiempos de su conformación, en la época de la Grecia clásica, consecuencia del binomio “capitalismo- ciencia”.¹³² Esta tendencia comienza a ser más acusada con la evolución del alcance y poder de destrucción de las armas empleadas por la infantería en la segunda mitad del siglo XIX, que aumentó de forma exponencial las bajas en combate.¹³³ El enorme valor concedido por la cultura norteamericana a la vida humana busca en la tecnología un sustituto al empleo de capital humano en el campo de batalla para ahorrar vidas de soldados

¹²⁹ “From World War II to Operation Iraqi Freedom the preferred American approach to war has been to substitute technology for manpower [...] In the latter half of the twentieth century, the United States had outspent all other states on Earth in search of the most advanced technologies for war.” (Lewis, 2007, 32-33).

¹³⁰ “The size of the armies, the magnitude of the battles and casualties, and the immensity of their consequences all reflected the impact of industrialization. It would not have been possible to recruit, train, arm, transport, or direct these armies without the widespread adoption of telegraphs and railroads, or to support them without mass production of uniforms, munitions, weapons, and food. Organization and management were almost as important as industrialization.” (Linn, 2007, 43).

¹³¹ Es en plena contienda, en 1863, cuando se elabora desde las filas unionistas lo que puede considerarse como la primera doctrina militar de EEUU, que va a proporcionar también la legitimidad y las directrices al bando vencedor para la ocupación de los estados sureños, y que servirá de referencia hasta 1905. Se trata de la “General Orders Number 100”, con el título “Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field” (Linn, 2007, 44).

¹³² “European armies have frequently marched to war with weapons that are superior to those of their adversaries because of the marriage—first evident in the Greek city-state—between Western capitalism, finance and logistics. In addition, Westerners have been quick to borrow technical inventions from elsewhere largely because European capitalists and scientists have been utilitarian and pragmatic and, from the 16th century onwards at any rate, had little to fear from religious fundamentalists or an aristocracy wedded to ritual.” (Hanson, 2004, 158).

¹³³ “... that whereas 400 soldiers armed with Civil War muzzleloaders could fire 1,800 shots in 12 minutes and inflict some 90 casualties, these same troops armed with breechloaders could fire 12,000 shots and kill or wound 1,200 in that time. Equally significant, troops with the newer weapon could reload while prone or protected by shallow entrenchments.” (Linn, 2007, 60).

(Lewis, 2007, 34). Esta sustitución del “hombre por máquinas” se ha llevado a cabo no solo en el campo de batalla a fin de disminuir bajas propias, sino también en otros como los procesos de toma de decisiones o los de obtención de inteligencia.¹³⁴

Esta tendencia comenzó a ser claramente apreciable en la Segunda Guerra Mundial, donde el desarrollo del poder aéreo y del arma nuclear hacia el final de la contienda, con las tecnologías asociadas que estos ámbitos llevaban consigo, creó “una nueva cultura de la guerra basada en las nuevas tecnologías” (Lewis, 2007, 38), con un enorme potencial para ahorrar vidas.¹³⁵ Precisamente el argumento empleado por la administración Truman para justificar el lanzamiento de las bombas atómicas sobre las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki en 1945 fue el de salvar vidas de soldados norteamericanos (Arms, 1993, 22), ante las enormes bajas que se preveían en caso de una invasión del territorio nacional de Japón.

A partir de la guerra de Vietnam cabe hablar de una nueva *Western Way of War*, caracterizada por el uso de la tecnología a fin de evitar riesgos a las tropas propias, pero a costa de transferir ese riesgo a los no combatientes.¹³⁶ Esta nueva forma occidental de hacer la guerra, con la que la nueva *American Way of War* está identificada, es una “guerra de transferencia del riesgo” (*risk-transfer war*), en la que el riesgo de muerte se transfiere desde las fuerzas propias, a las que se trata de proteger ante todo, hacia las fuerzas enemigas e incluso hacia su población civil, usando las posibilidades que la tecnología pone al alcance.¹³⁷ Este principio es coherente con una de las características expuestas de la *American Way of War*, derivada a su vez de la cultura norteamericana y el valor otorgado a la vida humana, cual es la aversión a las bajas de sus soldados, para lo que el uso de la tecnología supone un paliativo (Gray, 2006a, 47-49).

A nivel del empleo del poder militar en el campo de batalla, la tecnología ha sido utilizada

¹³⁴ “The country’s zeal for the technological has also led to the substitution of technology for human effort in military operations—in decision-making and intelligence-gathering as well as on the battlefield.” (Arms, 1993, 21).

¹³⁵ “Airpower and nuclear weapons exerted enormous influence on American thinking about the conduct of war. These technologies seemed to offer a way to finally end the psychological and physical destruction caused by face-to-face combat. They seemed to offer an end to the mass armies that turned men into instruments of the state.” (Lewis, 2007, 38).

¹³⁶ Pueden identificarse hasta quince rasgos característicos de la nueva forma en la que Occidente hace la Guerra, en el Capítulo 4, “*Rules of Risk- Transfer War*”, de Shaw (2005, 71-98).

¹³⁷ “I call it [the new *Western Way of Warfare*] ‘risk-transfer war’ because it centres on minimizing life-risks to the military – and hence all-important political and electoral risks to their masters – at the expense not only of ‘enemies’ but also of those whom the West agrees are ‘innocent’. It is a way of fighting war that has been perfected over the last twenty-five years, in the shadow of the disastrous US war in Vietnam, in the Falklands- Malvinas, Gulf, Kosovo and Afghan wars, as well as in various lesser ‘interventions’, before the most recent campaign in Iraq. The advocates of new *Western warfare* make much of its ‘precision’ weaponry and sophisticated computerized systems of command and control.” (Shaw, 2005, 1).

con fines militares tanto para producir el mayor número de bajas posibles al enemigo, como para tratar de evitar las bajas en el bando propio. No obstante, en la segunda mitad del siglo XX comienza a ser patente el intento de minimizar bajas también en el adversario, reflejado en el desarrollo del armamento de precisión, con la finalidad ante todo de realizar ataques discriminados que eviten daños colaterales en la población civil. Además, el desarrollo de los sistemas antimisiles, profusamente desplegados en la Guerra del Golfo de 1991 para proteger a los civiles contra los misiles iraquíes, también se encuadran en este intento de evitar daños en los no combatientes (Arms, 1993, 22).

Relacionado con este afán por salvar vidas norteamericanas con el empleo de la tecnología en la guerra, se encuentra otro de los rasgos distintivos que la mayor parte de los autores reconocen en la *American Way of War*, cual es la preferencia por el uso masivo de la potencia de fuego. Ello hace que en situaciones de peligro, EEUU opte por aportar “metal en lugar de carne” en forma de empleo de las posibilidades del fuego en el campo de batalla, siendo éste considerado como uno de los principios inequívocamente definatorios de la forma norteamericana de hacer la guerra.¹³⁸ Ello además es coherente con la estrategia que mejor define el *American Way of War*, anteriormente mencionada, cual es la aniquilación y destrucción completa de las fuerzas enemigas, al permitir implementar la “aniquilación por el fuego” (Adamsky, 2008, 34).

No obstante, fue durante la Segunda Guerra Mundial y el periodo posterior cuando tuvieron lugar cambios significativos en los ámbitos de las tecnologías y de la estrategia nacional, que cuestionaron en EEUU los que hasta ese momento eran principios plenamente aceptados culturalmente en relación con la doctrina de empleo de la fuerza, la estrategia nacional y la militar, y el sistema de recluta universal. Estos principios que articulaban la *American Way of War*, que contaba con dos siglos de tradición, cambiaron al compás de nuevas y revolucionarias tecnologías, una política exterior radicalmente diferente que dejaba atrás el tradicional aislacionismo, y un escenario internacional con amenazas nuevas y en número creciente. El resultado fue la aparición de la denominada “nueva *American Way of War*” (Lewis, 2007, 6).

Tras la Segunda Guerra Mundial, diversos expertos y analistas concluyeron que la forma tradicional de EEUU de hacer la guerra, así como los principios culturales del pueblo norteamericano que la sustentaban, estaban cambiando. El motivo principal lo atribuían, en

¹³⁸ “It has long been the American way in warfare to send metal in harm’s way in place of vulnerable flesh. This admirable expression of the country’s machine-mindedness undoubtedly is the single most characteristic feature of American war-making at the sharp end.” (Gray, 2006a, 37).

general, a la falta de capacidad de adaptación de EEUU al nuevo entorno que apareció con la Guerra Fría.¹³⁹ Más concretamente, la participación de EEUU en las dos “guerras limitadas” de Corea y Vietnam originó una gran contestación interna,¹⁴⁰ motivando la desafección de buena parte de la sociedad norteamericana hacia el esfuerzo bélico en recursos humanos que la causa de la guerra demandaba, y que tuvo como consecuencia a su vez el fin de la recluta obligatoria.

Puede afirmarse que la guerra de Vietnam, prototipo de “guerra limitada”, supuso un hito fundamental que alteró definitivamente los principios en los que se basaría la conducción de la guerra a partir de entonces para EEUU, por dos razones principales. Primero, la “doctrina de la Respuesta Gradual” en el conflicto del Sudeste Asiático, empleada por la administración norteamericana como forma de evitar una implicación excesiva y desde el primer momento de las fuerzas terrestres en la guerra, otorgó una gran preponderancia al poder aéreo. Ello llevó a la toma de conciencia entre las élites políticas y militares sobre el uso de las nuevas tecnologías para conseguir los objetivos de la guerra sin empleo de fuerzas terrestres, acentuando la preferencia por las soluciones tecnológicas arraigada en la cultura norteamericana, tendencia que tomaría cuerpo definitivamente con la RMA y la Transformación hasta entrado el siglo XXI.¹⁴¹

Y la segunda consecuencia fundamental fue el abandono del ejército de recluta obligatoria, del “ejército de ciudadanos-soldados”, y la adopción del ejército profesional, lo que provocó que el pueblo norteamericano comenzase a perder interés por lo que ocurría en los escenarios bélicos en los que estas fuerzas militares profesionales intervenían.¹⁴² Este hecho, unido a la creciente atracción por las posibilidades que las nuevas tecnologías ofrecían para hacer guerras “de bajo coste”, hizo que los líderes militares y políticos trataran de desarrollar nuevas forma de hacer la guerra que no requiriesen imprescindiblemente de la voluntad del pueblo para obtener la victoria

¹³⁹ Historiadores como John Shy, Russell Weigley, y T. R. Fehrenbach; profesores de ciencia política como Morris Janowitz, Samuel Huntington, Bernard Brodie, Henry Kissinger, y Robert Osgood; los presidentes Truman y Eisenhower; y militares como Matthew B. Ridgway, Maxwell Taylor, y William Westmoreland, todos ellos, entre otros, han dedicado buena parte de su trabajo a explicar la *American Way of War* y a identificar los rasgos característicos de ésta que ya no fueron válidos en la era posterior a la Segunda Guerra Mundial. Ver “*Traditional American Thinking about the Conduct of War*”, en Lewis (2007, 19-36).

¹⁴⁰ “... *limited war looked too much like peace, and the government’s actions to limit the war nullified much of the war fervor and many of the traditional practices.*” (Lewis, 2007, 20).

¹⁴¹ “*New technologies, operational doctrine, and strategic plans created the belief that the United States could achieve its political objectives without a decisive ground war. Airpower seemed to offer a cheap and easy solution. This was a way of thinking about war that emerged from World War II, continued in the post-Vietnam period, and into the new century.*” (Lewis, 2007, xviii).

¹⁴² “*The citizen-soldier army went away, passed into history, effectively removing the American people from wars of the United States. Americans were disconnected from the wars the United States was fighting.*” (Lewis, 2007, xix).

final, evitando así una nueva situación como la recientemente ocurrida en Vietnam.¹⁴³

Puede afirmarse que en una “guerra total” la participación del ciudadano-soldado era imprescindible, en el contexto de la contribución de todos los recursos nacionales, incluidos los humanos, al esfuerzo bélico. No obstante, éste no es el caso de las “guerras limitadas”, en las que el modelo de ejército profesional parecía el más adecuado, en conjunción con el máximo empleo de las ventajas ofrecidas por las tecnologías aplicadas a la guerra. Se estaba produciendo con ello un cambio fundamental en la forma de entender la guerra seguida hasta entonces. El *American Way of War* estaba siendo redefinido.

Ciertos autores identifican la nueva forma de hacer la guerra con las intervenciones humanitarias llevadas a cabo en los años noventa, especialmente la campaña aérea en Kosovo, en 1999, por cuanto supuso una nueva aproximación al empleo del poder militar con una finalidad política diferente a la que hasta entonces había tenido,¹⁴⁴ en este caso para aliviar la situación de la mayoría albanesa en esta provincia serbia. En este sentido, la Guerra del Golfo de 1991 habría supuesto “el canto del cisne de la tradicional *American Way of War*” (Shaw, 2005, 34), y desde entonces EEUU habría comenzado a empeñarse en empresas bélicas de objetivos ambiguos, sin que impliquen la defensa clara de un interés vital.

Ésta sería la seña distintiva de la nueva forma de hacer la guerra para EEUU, asumida también por Occidente como nueva *Western Way of War*. Así, los países occidentales acabarían asumiendo las tesis sobre el empleo del poder militar marcadas desde el “hegemon norteamericano”, siendo un componente esencial de este cambio hacia una nueva *American Way of War* no tanto los debidos a la forma (*ways*) y medios (*means*) del empleo del poder militar, sino a la finalidad (*ends*) de dicho empleo, que haría confundirse los aspectos políticos de los puramente militares.¹⁴⁵ Por tanto, esta nueva forma de entender la aplicación del poder militar en los años noventa se debió tanto a factores tecnológicos como políticos (Shaw, 2005, 35).

¹⁴³ “After the Vietnam War the armed forces developed doctrines for war that endeavored to mitigate or eliminate the need for the support of the people. In short, they sought a way to fight a war that was not dependent on the will of the people, which many military leaders believe had failed during the Vietnam War and affected its outcome.” (Lewis, 2007, xix).

¹⁴⁴ “Although Kosovo had not been the same kind of all-out military struggle as the 1991 Gulf War, it was another example of the new Western way of using war in international politics. It showed that ‘humanitarian intervention’ and war were not totally different types of use of military power.” (Shaw, 2005, 23).

¹⁴⁵ “The new American way of war, then, was born of changing conditions [...] It led US leaders to abandon the strict distinction between political goals and military means; instead every aspect of the war was political [...] The new American way was thus (even if Cohen did not use the term) the new Western way: ‘The purely unilateral way of war died in the United States a long time ago.’” (Shaw, 2005, 34).

2.4.3. Subculturas en la *American Way of War*: poder terrestre versus poder aéreo.

Tras haber estudiado la forma de hacer la guerra preferida por EEUU, es preciso identificar si existe una forma específica por el Ejército norteamericano. Con ello se pretende analizar si cabe referirse a una *Army Way of War* con su propia visión sobre el empleo de las fuerzas terrestres, como una subcultura de la más amplia *American Way of War*, que haya podido influir en la manera en la que los mandos militares del Ejército planearon y condujeron las “guerras limitadas” del país en la segunda mitad del pasado siglo, las campañas en Irak de ambas Guerras del Golfo, y que ha condicionado la aplicación de COIN en los inicios del presente siglo.

Las diferencias culturales entre los distintos componentes de las fuerzas armadas, con implicaciones en la forma en que cada uno de ellos hace la guerra, han sido objeto de estudio por diversos autores.¹⁴⁶ El historiador Williamson Murray y el experto en estrategia Colin S. Gray reconocen la existencia de distintas subculturas dentro de cada organización militar, influenciadas por sus tradiciones y por las misiones específicas que llevan a cabo, que están materializadas en la forma diferente en que Ejército, Fuerza Aérea y Armada conciben la guerra. Ello hace que el concepto de “cultura estratégica” pierda su carácter unitario, convirtiéndose en un concepto amplio que engloba las diferentes subculturas de cada uno de los ejércitos.¹⁴⁷

En este contexto, cada subcultura daría lugar a una distintiva forma de hacer la guerra de cada uno de los componentes de las fuerzas armadas de un estado-nación. E incluso dentro de las subculturas representadas por cada uno de los ejércitos que componen las fuerzas armadas, existen a su vez subculturas para cada comunidad de referencia o grupo identificado como distintivo (Snider, 1999, 19), como pudiese ser el caso en el ámbito del Ejército en las diferencias entre la subcultura “acorazada” y la subcultura “de infantería ligera”.

Snyder también define el concepto de subcultura como parte de una más amplia cultura estratégica (Snyder, 1977, 10-12), considerándolo una útil herramienta a la hora de analizar el comportamiento estratégico, en concreto en el caso de la cultura estratégica soviética.¹⁴⁸ Estas

¹⁴⁶ Ver Owens (2012), Hooker (2011), Mahnken (2008), Snider (1999) y Snyder (1977).

¹⁴⁷ “The notion of a unitary strategic culture should be questioned. It would be wiser to think of strategic culture as an umbrella concept under which multiple cultural identities are at play.” (Zaman, 2009, 82).

¹⁴⁸ “A strategic subculture will be defined as a subsection of the broader strategic community with reasonably distinct beliefs and attitudes on strategic issues, with a distinct and historically traceable analytical tradition, with

subculturas estratégicas dan lugar a específicas *Ways of War* de cada uno de los ejércitos que componen las fuerzas armadas. Además, estas subculturas son identificables por su intento de influir en los procesos de toma de decisiones en el nivel político (Bloomfield, 2013, 286), lo que origina las rivalidades interejércitos por la preeminencia en las fuerzas armadas.

Como se ha expuesto anteriormente, la Segunda Guerra Mundial cambió en gran medida el paradigma norteamericano prevalente hasta entonces en favor de un mayor empleo de las nuevas tecnologías en la conducción de la guerra, principalmente por el enorme desarrollo del poder aéreo hacia los años finales del conflicto,¹⁴⁹ al que se atribuyó en buena medida la victoria final aliada. Con ello se inició, a mediados del siglo XX, un enconado e inacabado debate en el seno de las Fuerzas Armadas norteamericanas, que puede extrapolarse al resto de las fuerzas armadas del mundo, sobre la preponderancia del poder aéreo o el terrestre en los conflictos modernos.¹⁵⁰

Mientras los defensores del poder aéreo consideran que el solo empleo de los medios aéreos y armamento a distancia, puestos a disposición del esfuerzo bélico por el desarrollo de las nuevas tecnologías, puede resolver un conflicto, sus detractores defienden que únicamente el poder terrestre es capaz de conseguir la victoria final, por contar con el elemento decisivo sobre el campo de batalla: el hombre.¹⁵¹ Los avances en materiales para la guerra no sirven sino para reforzar la potencia de fuego y las capacidades del soldado, del combatiente, para prevalecer en el campo de batalla. Es éste el principio básico sobre el que puede definirse en EEUU un distintivo *Army Way of War*.

Ya desde el final de la Primera Guerra Mundial, con su terrible balance de muertes, comenzó a verse en las nacientes fuerzas aéreas una forma “limpia” de combate que evitaría en un futuro las carnicerías de la guerra de trincheras (Shaw, 2005, 4-5). Pero es tras la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría cuando este debate comienza a tomar cuerpo. Frente al criterio prevalente entonces en favor del desarrollo prioritario de misiles balísticos y guerra

characteristic institutional associations, and with more or less distinct patterns of socialization to the norms of the subculture.” (Snyder, 1977, 10).

¹⁴⁹ “*World War II, for four years, reinforced the cultural norms of the American way of war. At the same time, it created a new culture based on new technologies that, in the last days of the war, unequivocally informed Americans that their traditional way of war was obsolete.*” (Lewis, 2007, 38).

¹⁵⁰ Ver “*World War II: Air War Doctrine vs. Ground War Doctrine*”, en Lewis (2007, 38-39).

¹⁵¹ “*The U.S. Army held firm to its most basic cultural beliefs that man is the dominant instrument on the battlefield; that new technologies and doctrines only enhance firepower; that war is much more than simply killing; and that, at the end of the day, when more total war had stripped a nation bare of its resources, it was the adaptability, spirit, and character of men that would make the final decision on the survival of a way of life, if not a people. World War II initiated a transformation in American thinking about the conduct of war.*” (Lewis, 2007, 38).

desde el aire con armas nucleares, que implicaba una reducción en las fuerzas terrestres, el Ejército mantenía su firme postura sobre la necesidad de contar con una entidad suficiente como única forma efectiva para contrarrestar la amenaza soviética.¹⁵²

Por otro lado, las nuevas posibilidades ofrecidas por los avances en el campo de la aeronáutica resultaban tremendamente atractivas al pueblo norteamericano en general, y a las élites políticas y militares en particular, que veían en el poder aéreo y el desarrollo de las nuevas tecnologías asociado la mejor manera de hacer frente al Pacto de Varsovia.¹⁵³ Decididamente, el poder aéreo era coherente con la “cultura americana de la ciencia y la tecnología”, lo que hacía que la naciente Fuerza Aérea recibiese máximo apoyo político para dotarla de suficientes recursos, lo que sin duda implicaría la reducción de los asignados a las fuerzas terrestres. Así mismo, era coherente con otro rasgo cultural del pueblo norteamericano, estudiado anteriormente en este trabajo, como es el valor supremo asignado a la vida humana; el poder aéreo venía a disminuir el riesgo de las fuerzas propias, minimizando sus bajas en el campo de batalla.¹⁵⁴

No obstante, con la guerra de Corea quedó patente la importancia que seguían teniendo las fuerzas terrestres, más en concreto la Infantería, en el campo de batalla.¹⁵⁵ Baste decir que, si bien el Ejército representó alrededor de la mitad de los 5,7 millones de militares que participaron en el conflicto, el 94 por ciento de los muertos norteamericanos fueron miembros de las fuerzas terrestres (Lewis, 2007, 144). Ello se producía en el contexto de una fuerte reducción en la entidad de las fuerzas terrestres en los años previos, coincidente con la desmovilización tras la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo del arma nuclear y los vectores de lanzamiento asociados, que consumían la mayor parte de los recursos económicos que EEUU dedicaba a defensa.

En esta guerra, como reflejo de la prioridad que habían tenido las fuerzas terrestres, el poder aéreo se había dedicado principalmente a misiones de apoyo táctico y logístico a aquéllas. No

¹⁵² “*The Army never fully accepted the theory of strategic airpower. Starting in the late 1940s and throughout the 1950s, Army Chiefs of Staff and ground combat commanders argued against the new vision of war from the air with nuclear weapons [...] in 1948 Eisenhower, in his final report as Army Chief of Staff, was one of the first to raise the alarm. He had witnessed the Army’s decline from 6 million men in 1945 to 552,239 men as of July 1948, and from eighty-nine to ten divisions.*” (Lewis, 2007, 79).

¹⁵³ “*Airpower appealed to the American imagination. It was new technology. It was glamorous. It was continuously changing, continuously offering revolutionary transformation. Airplanes were sleek, sexy, and beautiful, and they offered enormous promise for a better future.*” (Lewis, 2007, 39).

¹⁵⁴ “*Partly in order to minimize combat risks to its own forces, the West has relied more and more on airpower.*” (Shaw, 2005, 81).

¹⁵⁵ “*The Korean War was an infantry war. All the advances in technologies, airpower, nuclear power, naval power, missiles, and other machines of war contributed, but they were not decisive [...] the Republic of Korea would not exist today if it were not for the exertions and sacrifices of the American soldier.*” (Lewis, 2007, 83).

obstante, a finales de los cincuenta, la Fuerza Aérea norteamericana abandona este apoyo para cambiar su prioridad al desarrollo del Mando Aéreo Estratégico; “no más Coreas” había sido la máxima a seguir para los estrategas del poder aéreo.¹⁵⁶ Así, la Fuerza Aérea se postulaba como el elemento decisivo que permitiría a EEUU alcanzar cualquier punto del globo, con utilización de armamento nuclear si fuera preciso, buscando con ello la relevancia con respecto a los demás elementos de las Fuerzas Armadas norteamericanas.

En la década de los noventa se produce un nuevo resurgir de los postulados en favor del carácter resolutivo del poder aéreo, sobre todo tras la intervención en el conflicto de los Balcanes. Tal es así que llegó a identificarse como “el procedimiento operacional que caracteriza el nuevo *American Way of War*”, hasta convertirse en el elemento preferente del poder político para hacer la guerra.¹⁵⁷ Ello se debió principalmente a dos hechos que acompañaron este auge de la aplicación del poder aéreo. Por un lado, el enorme desarrollo del armamento de precisión que tiene lugar en esta década, que hace posible una aplicación mucho más selectiva y precisa de la fuerza, y permite emplear menores recursos en un conflicto para alcanzar los objetivos tácticos pretendidos. Y por otro lado, permite emplear la fuerza contra el adversario sin poner en peligro a las tropas propias, minimizando con ello las bajas (Shaw, 2005, 35).

A su vez, este desarrollo del armamento de precisión y su aplicación por medios aéreos permite no sólo que las fuerzas militares dejen de utilizar a la población civil del país enemigo como objetivo, como había ocurrido con los bombardeos masivos sobre ciudades en la Segunda Guerra Mundial, sino también que se puedan minimizar los referidos como “daños colaterales” a estos civiles, al permitir las nuevas tecnologías tanto una selección más rigurosa de los objetivos a atacar, como unas acciones en fuerza más discriminadas y precisas.¹⁵⁸ Este sería otro de los rasgos que caracterizan la nueva forma de aplicación del poder militar a finales del siglo XX.

Puede concluirse, por tanto, que el atractivo para el poder político que proporciona el poder aéreo, que puede asociarse directamente con una nueva forma de hacer la guerra, está derivado de la necesidad de los líderes políticos de emplear los menores recursos materiales posibles en la

¹⁵⁶ “Following Korea, the American tactical air forces went into decline once again. Overwhelming emphasis was placed on the buildup of the Strategic Air Command. The Korean experience was looked on as an aberration, unlikely to be repeated in the future.” (MacIsaac, 1986, 643).

¹⁵⁷ “The new American way was defined, therefore, as much in political as in technological terms. However, it did have a distinct operational style: air power had become ‘the weapon of choice for American statecraft’.” (Shaw, 2005, 35).

¹⁵⁸ “The distinctiveness of new Western wars was that they generally no longer targeted civilians as a way of attacking the enemy state. The ‘precision’ of new Western weapons was accompanied by more serious attempts to distinguish military and civilian targets than ever occurred in earlier periods.” (Shaw, 2005, 39).

consecución de los objetivos de la guerra, así como de minimizar las bajas tanto propias como de la población civil del adversario, aspectos éstos que los nuevos adelantos tecnológicos aplicados a la guerra, fundamentalmente en el ámbito de la aplicación del poder aéreo, ponen a su alcance.

Para las fuerzas terrestres norteamericanas, uno de los rasgos que definen su concepción de la guerra es la creencia en la centralidad del combatiente como elemento esencial. Así, mientras la Armada y la Fuerza Aérea han enfatizado tradicionalmente la importancia máxima de la tecnología en la guerra, el Ejército y los *Marines*, por el contrario, han puesto el foco en la importancia del elemento humano, el combatiente (Mahnken, 2008, 7). Sin renunciar a lo que supone un rasgo distintivo de la *American Way of War*, como es el empleo extensivo de la tecnología, puede afirmarse que las fuerzas terrestres subordinan en general su utilización al apoyo y protección del hombre como elemento fundamental del campo de batalla.

Este rasgo diferencial en la subcultura de las fuerzas terrestres hace que Ejército y *Marines* prioritariamente busquen el empleo en masa de las unidades de infantería, si bien con el apoyo de los demás medios materiales que la tecnología pone en su apoyo, como la artillería, los carros de combate, los helicópteros, y otros.¹⁵⁹ De las 89 divisiones norteamericanas que llegaron a participar en la Segunda Guerra Mundial, 73 eran de infantería, y sólo 16 eran acorazadas, las cuales a su vez contaban con tantos batallones de infantería como de carros de combate.¹⁶⁰ La superioridad sobre el adversario se medía, pues, en términos de números de soldados desplegados, es decir, de unidades de infantería disponibles.

Este empleo masivo de fuerzas de infantería ha sido la forma tradicional de concepción del combate, reflejo de esta creencia en el hombre, el combatiente, como esencia de la forma de hacer la guerra. Este hecho puede relacionarse con el modelo de *Western Way of War* anteriormente referido, definido por Hanson, por el que las victorias helenas se forjaron sobre la base del hoplita, del soldado a pie.¹⁶¹ La asunción de este principio por parte de los líderes militares norteamericanos supone otra demostración de la adscripción del *American Way of War* a la forma de hacer la guerra preferente por los ejércitos occidentales, la *Western Way of War*.

¹⁵⁹ “Battles were to be won primarily by the infantry, supported by artillery, tanks, air power, and naval gunfire.” (Lewis, 2007, 41).

¹⁶⁰ “While infantry divisions were combined arms organizations containing tank and artillery units, their primary means of destroying the enemy was intended to be the infantry.” (Lewis, 2007, 40).

¹⁶¹ “The rise of hoplite militias of the polis created the idea of western warfare as decisive infantry battle...” (Hanson, 1999, 211).

El hombre, el combatiente, sería también el elemento preferente en las “guerras limitadas” de EEUU en las siguientes décadas. Queda patente con el estudio de las doctrinas y reglamentos oficiales del Ejército en los años de la Guerra Fría, siendo una constante desde entonces.¹⁶² Incluso la doctrina de contrainsurgencia de 1990, referida a los conflictos de baja intensidad (*Low Intensity Conflict*), se refieren al soldado como el elemento clave para la victoria.¹⁶³

No obstante, la *Army Way of War* no ha sido conformada a lo largo de la historia del Ejército norteamericano únicamente por su desempeño en la conducción de la guerra, sino también por el desarrollo del pensamiento militar en tiempos de paz, que ha servido y sirve para sentar las bases de los futuros aciertos y errores en el campo de batalla.¹⁶⁴ El historiador Brian Linn distingue en el Ejército norteamericano tres tradiciones o escuelas de pensamiento en la profesión militar que han conformado la *Army Way of War*: los “Guardianes”, los “Héroes”, y los “Gestores”.¹⁶⁵

Estas tres tradiciones se han dado simultáneamente en cada periodo de la historia de EEUU, si bien una de ellas ha sido la predominante en un momento determinado. A su vez, cada líder militar ha tenido y tiene rasgos personales de todas, pero con una de ellas como tradición dominante sobre las otras dos en su visión sobre la guerra. En cualquier caso, combinadas, estas “tres tradiciones marciales intelectuales” han conformado, en tiempo de paz, el fundamento intelectual para la preparación y conducción de la guerra (Linn, 2007, 234).

Así, los Guardianes, paradigma predominante durante buena parte del siglo XIX, consideran la guerra como arte y ciencia, y por tanto sujeta a leyes y principios que, convenientemente aplicados, permiten anticipar e incluso predecir las consecuencias de determinadas políticas y actuaciones. La guerra se convertiría para ellos, en esencia, en un “proyecto de ingeniería”.¹⁶⁶ Sólo el oficial que domine la guerra como ciencia podrá ponerla en práctica eficazmente en el campo de batalla (Linn, 2007, 5). Los Guardianes tratan de reducir el caos de la guerra a reglas,

¹⁶² “FM 22-10, ‘Leadership’, published during the Korean War, restated this tenet: ‘Man is the fundamental instrument of war. Other instruments may change, new weapons may be created and new modes of defense may be devised, but man, the fundamental instrument, remains constant’.” (Lewis, 2007, 41).

¹⁶³ “Success in counterinsurgency operations depends on the discipline and understanding of the individual soldier.” (U.S. Department of the Army, 1990, 2-14).

¹⁶⁴ “In short, the army’s peacetime thinkers, as much as its wartime commanders, have defined the service’s martial identity, identified its mission, determined professional standards, and created its distinct way of war.” (Linn, 2007, 234).

¹⁶⁵ “Taken together, Guardians, Heroes, and Managers represent three distinct schools of thought whose influence continues to shape the army’s vision and thus its conduct of warfare.” (Linn, 2007, 9).

¹⁶⁶ “For the Guardians, war is best understood as an engineering project in which the outcome is determined by the correct application of immutable scientific principles. Strategic planning for future warfare is largely a matter of determining the correct national security policy and then totaling up weaponry and manpower and comparing it with that of potential enemies.” (Linn, 2007, 7).

principios, y resultados predecibles (Linn, 2007, 238). Colin Powell y su “doctrina Powell” anteriormente referida, con una serie de principios cuya implementación permitiría alcanzar la victoria, puede considerarse un representante de esta tradición.

Por el contrario, los Héroes enfatizan el elemento humano de la guerra, que queda determinada por “elementos intangibles como genio militar, experiencia, valor, moral y disciplina”. Otorgan una gran importancia a la innovación y a la adaptabilidad, y rechazan a los que consideran la guerra como algo predecible y ordenado, al tener una visión de ella como “un fenómeno caótico, violento y eminentemente emocional” (Linn, 2007, 6). Pueden considerarse como ejemplo de esta tradición al general George S. Patton,¹⁶⁷ y más recientemente, al general Tommy Franks, quien se definió a sí mismo como “un guerrero, no un gestor.”¹⁶⁸

Opuestos a estas dos tradiciones, los Gestores ven la guerra como la consecuencia lógica de la rivalidad política y económica por la preeminencia, y un componente esencial del ascenso de EEUU como potencia mundial. Por ello, el conflicto requiere la completa movilización de todos los recursos de la nación, con la creación y mantenimiento de “enormes ejércitos, dotados con los mejores armamentos y materiales, adiestrados para operaciones de gran envergadura, y controlados por militares profesionales perfectamente formados”, con la clave del éxito identificada en los aspectos organizativos y de gestión.¹⁶⁹ Su fijación por las guerras futuras les hace indiferentes a las operaciones militares de pequeña escala o no convencionales, así como a las operaciones posconflicto (Linn, 2007, 7). Paradigmas de esta visión son los generales George C. Marshall y Dwight D. Eisenhower.¹⁷⁰

De estas tres tradiciones, si bien con diferentes influencias a lo largo de la historia, la de los Gestores parece haber sido la predominante en las pasadas décadas en el ámbito del Ejército norteamericano. Además, las características expuestas de su forma de entender la guerra

¹⁶⁷ Citando a Patton, los Héroes creen que “*wars are fought with men, not weapons. It is the spirit of the [man] who fights, and of the [man] who leads which gains the victory.*” (Linn, 2007, 6).

¹⁶⁸ En sus memorias, el general Tommy Franks refiere que, en mayo de 2003, tras haber liderado la exitosa campaña de Irak, el SecDef Donald Rumsfeld le llamó para ofrecerle el cargo de Jefe de Estado Mayor del Ejército, a lo que Franks le contestó: “*Sir, I said, ‘I thank you for the compliment. But I have to refuse. I’m a warfighter, not a manager. I wouldn’t do well in the Title Ten community.’*” (Franks, 2004, 531).

¹⁶⁹ “*For Managers, war is fundamentally an organizational (as opposed to an engineering) problem – the rational coordination of resources, both human and materiel. Whereas the Guardians seek to make war more predictable, the Managers seek to make war more effective [...] In their internal assessment, Managers are contemptuous of the narrow technicism of the Guardians and the romanticism of the Heroes.*” (Linn, 2007, 8).

¹⁷⁰ “*Perhaps no military intellectual personified the Managers’ position better than Dwight D. Eisenhower. In two 1931 speeches written for the assistant secretary of war, Eisenhower argued that ‘modern war’ was ‘essentially dual in nature – combatant and industrial.’*” (Linn, 2007, 143).

muestran su coherencia con los rasgos esenciales identificados de la *American Way of War*.

En cualquier caso, el Ejército debe ser considerado como “una subcultura dentro de una más amplia cultura norteamericana” (Lewis, 2007, 42), esta última proclive a aplicar soluciones tecnológicas a los problemas planteados, también en la guerra. Este hecho está reflejado en su doctrina *FM 100-5 Operations*, que concede a la tecnología una gran importancia como forma de aumentar la letalidad, protección de las fuerzas propias, obtención de información, y mejor mando y control en el campo de batalla.¹⁷¹

Reflejo de ello es la preferencia del Ejército por el uso de la potencia de fuego en sustitución de la masa de soldados, como forma de salvar vidas,¹⁷² así como del auge de las unidades acorazadas y mecanizadas, que combinaban la protección de los soldados con la potencia de fuego, como la mejor forma de hacer frente con éxito a la masa de carros de combate que se tenía como amenaza más probable por parte del Pacto de Varsovia. Este empleo preferente de la potencia de fuego tiene, además, la finalidad de compensar la carencia de suficientes soldados de infantería en el campo de batalla, dadas las exigencias derivadas de las actividades logísticas y de apoyo, que demandan una gran cantidad de soldados. Así, si bien en el momento de mayor implicación de EEUU en Vietnam el general Westmoreland llegó a contar con 550.000 soldados bajo su mando, de ellos únicamente 80.000 eran combatientes (Gray, 2006a, 46).

Puede considerarse este hecho como un intento de conciliación entre los conceptos “el hombre como elemento clave en el campo de batalla” del Ejército, y el de “tecnología por hombres” imperante en la *American Way of War*. El *Army*, en definitiva, se trata de un componente más de las Fuerzas Armadas de EEUU, que no puede sustraerse por tanto de las preferencias culturales propias del pueblo norteamericano.

¹⁷¹ “Doctrines should reflect new technology and its potential for the future, as well as its effects on Army operations. The US has a major strength in technology. When fielded and incorporated into doctrine, technology affords a significant advantage to soldiers one that enables the employment of overwhelming and decisive combat power while minimizing risk to the force.” (U.S. Department of the Army, 1993, 1-2).

¹⁷² “While arguing for the primacy of man, the Army also developed technologies and ways of fighting designed to reduce the number of men required on the battlefield. The Army relied heavily on firepower to win battles, considering it a substitute for manpower.” (Lewis, 2007, 42). “While the Army emphasized the decisive role of man and closing with the enemy, it substituted firepower for manpower at every opportunity. Firepower reduced casualties and reduced the number of frontline soldiers required to achieve tactical objectives.” (Lewis, 2007, 45).

CAPÍTULO 3

RELACIONES CÍVICO-MILITARES: TEORÍAS Y EVOLUCIÓN

“A major change has taken place in civil-military relations in the United States. To begin with, in contrast to the interwar period, the U.S. military is no longer apolitical. One may rue the day that happened, but the military is now a bureaucratic interest group much like others in Washington. As a result, the definition of ‘subordination to civilian control’ has changed.”

Dale Herspring, *The Pentagon and the Presidency*, 2005, p. 1.

Un principio básico para el normal funcionamiento del estado-nación democrático es la subordinación del poder militar al poder político, o el “control civil” sobre el estamento militar. Pero al mismo tiempo, los mandos militares precisan contar con un margen de actuación que permita el empleo de las fuerzas y medios puestos a su disposición, sin injerencias de los líderes políticos que impongan condiciones de detalle sobre el planeamiento y la conducción de las operaciones militares o la organización de las fuerzas. La conciliación de estos dos aspectos puede provocar indeseables tensiones en las relaciones entre el poder militar y el poder político, con importantes consecuencias para el resultado final de la contienda.

La existencia de unas adecuadas relaciones entre los máximos líderes civiles y militares es imprescindible para el adecuado empleo del poder militar de acuerdo a los objetivos políticos establecidos y, en consecuencia, para el éxito en un conflicto armado. Ambas partes precisan que estas relaciones sean lo más funcionales posible a fin de asegurar la convergencia entre los fines definidos en la estrategia de la nación y las acciones militares desarrolladas en la zona de operaciones en forma de combates y batallas. Su importancia es tal, que las relaciones cívico-

militares deben considerarse un componente esencial en la política de seguridad nacional.¹

En las dos últimas décadas cabe referirse a un renacimiento en el interés por los estudios sobre relaciones cívico-militares (Kümmel, 2002, 63), en el convencimiento de que “la calidad de las relaciones entre los altos mandos militares, los líderes políticos, y la jefatura del estado tiene una gran influencia en la eficacia de las fuerzas militares en el campo de batalla” (Dodd, 2012, 2). Ello ha sido puesto en evidencia en las operaciones militares en Irak y Afganistán, con las especiales relaciones interpersonales entre el liderazgo político en Washington y los mandos militares, como un factor a considerar en cuanto a la eficacia del empleo del poder militar en la campaña COIN, como se expondrá posteriormente en este trabajo.

Se analiza a continuación el concepto de relaciones cívico-militares, y los rasgos fundamentales que han definido su evolución en EEUU hasta finales del siglo XX, para poder entender las dinámicas e interacciones entre el poder político y los líderes militares a partir del 11-S, objeto de este trabajo de investigación.

3.1. TEORÍAS DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES.

El término “relaciones cívico-militares” se refiere, en sentido amplio, a la interacción entre las fuerzas armadas como institución de un estado-nación, su gobierno, y los demás sectores de la sociedad en que las fuerzas armadas se encuentran inmersas, contexto en que el gobierno asigna responsabilidades y prerrogativas a la institución militar (Owens, 2012, 67-68). Es decir, trata sobre las relaciones entre las fuerzas armadas y la sociedad a la que sirven (Hooker, 2011, 1).

Para el objeto de este trabajo se consideran fundamentalmente las interacciones entre los máximos líderes políticos y militares del estado-nación, en particular las que tiene lugar en Washington, así como desde la capital con los jefes militares en Afganistán e Irak, para el periodo que abarca esta tesis. Si bien lo anterior constituye el fondo del estudio de estas relaciones, se considera relevante, además, la forma en que estas relaciones se materializan, es decir, si estas interacciones tienen lugar según lo dispuesto en el marco legal establecido, y con la lógica atribución de responsabilidades y respeto mutuo que debe existir entre el ámbito

¹ “*The ordering of its civil-military relations is basic to a nation’s military security policy [...] Nations which develop a properly balanced pattern of civil-military relations have a great advantage in the search for security.*” (Huntington, 2002, 1-2).

político y militar.

Debe diferenciarse el concepto de “relaciones cívico-militares”, definido en los términos referidos, con el de “cooperación cívico-militar” (*civil-military cooperation, CIMIC*), este último relativo a las acciones de colaboración y cooperación que establecen los jefes militares a todos los niveles, en apoyo del cumplimiento de su misión, con los actores civiles en general, tanto con la población local y sus autoridades, como con organizaciones nacionales, no gubernamentales, agencias y organismos civiles.² El ámbito de CIMIC es pues más amplio que el de las relaciones cívico-militares.

El segundo concepto de relevancia para este estudio es “control civil”, que debe entenderse como la implementación, por parte de los poderes civiles del estado-nación, de medidas efectivas para imponer su autoridad sobre la institución militar (Hooker, 2011, 1). Este control civil sobre los militares es un imperativo para las autoridades del estado-nación, con independencia del tipo de sistema político,³ así como el principio básico sobre el que deben articularse las relaciones cívico-militares (Johnson y Metz, 1995, 2). Para Gray, el control civil es uno de los aspectos que se encuentran enraizados en la cultura estratégica norteamericana, como forma de asegurar la subordinación de la herramienta militar al poder político (Moore, 1998, 18-19). La forma en que estas medidas de control civil son llevadas a cabo constituye un componente esencial en la definición de las distintas teorías sobre las relaciones cívico-militares.

3.1.1. Cerrando la brecha entre poder civil e institución militar.

Desde la antigüedad ha existido inquietud por tratar la relación entre el estamento militar y la clase dirigente de una sociedad. El filósofo griego Platón, en el siglo IV antes de Cristo, en su obra *República*, se refería a las dificultades inherentes a crear para su ciudad-estado ideal una “clase de guerreros” que fuesen a la vez “amables con los suyos y crueles con los enemigos”, hombres que, como “perros nobles”, sirviesen lealmente como guardianes a sus ciudadanos

² Mientras que en el ámbito OTAN se conoce como cooperación cívico-militar (CIMIC), en la doctrina de EEUU, el concepto CIMIC se denomina “operaciones cívico-militares” (Civil-Military Operations, CMO), definidas como “actividades de carácter conjunto designadas para establecer y mantener relaciones con las autoridades civiles, la población en general, y otras organizaciones.” (U.S. Joint Chiefs of Staff, 2013, II-1).

³ “Civilian control of the armed services is a fundamental and essential question to those societies that have armed forces, regardless of whether the government is a democratic, monarchic, theocratic, authoritarian, or totalitarian one [...] We can see from the long history of the military that there have been numerous cases in which the armed services did not follow the orders given to them by civilians in government.” (Kümmel, 2002, 70).

(Cohen, 2002, 225).

Así, la cuestión básica que el estudio de las relaciones cívico-militares trata de abordar es el papel que las fuerzas armadas deben ocupar en la estructura institucional del estado-nación. Por un lado, un poder militar fuerte y dominante puede acabar suponiendo una amenaza al propio régimen al que pertenece, tratando de subvertirlo. Por otro lado, un poder militar débil también puede suponer una amenaza al régimen, por su incapacidad de defenderlo adecuadamente frente a agresiones externas. Se trata de la denominada “paradoja de las relaciones cívico-militares” por el profesor de ciencia política Peter Feaver.⁴

Esta paradoja puede ser interpretada como contraposición de dos conceptos aparentemente contrapuestos, como son “control civil” y “efectividad militar”. Un primer análisis, por tanto, parece concluir que a mayor control civil, se vería reducida la efectividad de las fuerzas militares para el cumplimiento de sus misiones. Y a la inversa, para lograr una mayor eficacia del poder militar, sería preciso disminuir el control civil (Nielsen, 2005, 77-78). El estudio de las relaciones cívico-militares trata precisamente de conciliar ambos aspectos, con una forma de control civil que asegure la efectividad de las fuerzas militares en la seguridad y defensa de la sociedad a la que sirven.

Por tanto, el estado-nación debe establecer mecanismos para lograr el equilibrio entre ambas tendencias aparentemente enfrentadas,⁵ siendo este asunto el argumento central y motivo de estudio de las relaciones cívico-militares (Hooker, 2011, 2). Se trata de conciliar el “imperativo funcional” de tener unas fuerzas armadas que representen una herramienta eficaz para la defensa militar de los intereses del estado-nación, con el “imperativo social” que mantenga los valores y principios de la sociedad a la que sirven (Battaglino, 1999, 58-59). Para ello, es además imprescindible encontrar el equilibrio entre derechos civiles y libertades en el ámbito militar por un lado, y la efectividad militar por el otro (Sarkesian, Williams y Cimbala, 2008, 139).

El principio de la subordinación de la guerra a los fines de la política, en definitiva, del poder militar al poder político, quedó establecido por el gran filósofo de la guerra, el prusiano Carl von Clausewitz, a principios del siglo XIX, al definir la guerra como “un instrumento de la política”, o

⁴ “*The civil-military problematique is a simple paradox: because we fear others we create an institution of violence to protect us, but then we fear the very institution we created for protection.*” (Feaver, 1996, 2).

⁵ “*On the one hand, it must create a military establishment strong enough and effective enough to protect the state. On the other hand, it must somehow ensure that this same military establishment does not turn m the state that created it.*” (Owens, 2011, 12).

como “la continuación de la política por otros medios”.⁶ Se refiere Clausewitz asimismo a la esencia del problema al que las relaciones cívico-militares tratan de dar respuesta, al expresar la necesidad de entendimiento entre “el hombre de estado y el comandante militar” para acordar el tipo de guerra que el estado-nación va a llevar a cabo.⁷ Por tanto, en este entendimiento entre militares y poder civil, que otros autores interpretan en términos de trato o acuerdo,⁸ está la base de unas adecuadas relaciones cívico-militares.

Una adecuada interacción entre los líderes civiles y militares del estado-nación son esenciales para poder relacionar los objetivos políticos de la guerra con las acciones tácticas y operacionales en el campo de batalla,⁹ lo que en definitiva constituye el fundamento de la estrategia, como se ha expuesto anteriormente en este trabajo. Por tanto, el asesoramiento de los líderes militares sobre los modos (*ways*) y medios (*means*) de aplicación del poder militar es esencial para que los líderes civiles puedan definir los fines (*ends*) políticos apropiadamente y, en consecuencia, formular una estrategia que conduzca a la victoria.¹⁰

En este sentido, si bien queda perfectamente establecida la subordinación del poder militar al político por la implementación del control civil, ambas esferas civil y militar de actuación deben estar perfectamente coordinadas y con un entendimiento mutuo que asegure una utilización adecuada de la herramienta militar para conseguir los fines políticos de la guerra. Así, puede considerarse que, a nivel institucional, existen “dos manos sobre la espada”. Por un lado, la “mano civil” que decide cuándo desenvainar la espada, y guía su uso, siendo la mano dominante y la que proporciona razón de ser a la existencia de la espada. Y la “mano militar” afila la espada y la maneja en el combate.¹¹ Del hecho de que ambas manos empuñen de forma armoniosa y coordinada esta espada, es decir, el poder militar, dependerá la victoria en la guerra.

⁶ “...war is not merely an act of policy but a true political instrument, a continuation of political intercourse, carried on with other means.” (Clausewitz, 1987, 87).

⁷ “The first, the supreme, the most far-reaching act of judgment that the statesman and commander have to make is to establish the kind of war on which they are embarking; neither mistaking it for, nor trying to turn it into, something alien to its nature. This is the first of all strategic questions and the most comprehensive.” (Clausewitz, 1987, 88-89).

⁸ “Civil-military relations in America essentially have constituted a ‘bargain’ among three parties: the American people, the government, and the military as an institution.” (Owens, 2011, 1). Ver también la “teoría de la concordancia” de Schiff (2012).

⁹ “Failing to build an effective relationship at the executive level will inhibit the military leader’s ability to link the national strategies with the required tactical actions, reducing the effectiveness in the application of operational art.” (Dodd, 2012, 3).

¹⁰ “The very capabilities of the military to accomplish the ways and means ultimately shape the ends which they are capable of accomplishing [...] The only way that the civilian leadership can understand the military capabilities and requirements is to listen, and hear, what their military advisors are telling them.” (Bennett, 2010, 3).

¹¹ Ver la metáfora sobre “Two hands on the sword” en Owens (2013, 67).

Los fundamentos teóricos para los estudios de las relaciones entre autoridades civiles y militares en un sistema democrático de gobierno se desarrollaron en el siglo XIX e inicios del siglo XX (Benítez, 2005, 153). Pero es a mediados de este siglo cuando aparece la teoría de las relaciones cívico-militares, como “un complemento de la teoría del Estado, de la gobernabilidad y de los equilibrios de poder que se deben establecer en el contexto de un Estado democrático.” (Benítez, 2005, 165-166). A mediados de los noventa se produjo un renovado interés por los estudios de las relaciones entre poder civil y militar, que se ha mantenido en el ámbito anglosajón hasta nuestros días.

Por la propia naturaleza de su objeto de estudio, las relaciones cívico-militares se encuentran incardinadas en el seno de una multitud de disciplinas, que deben ser consideradas en su conjunto.¹² Por tanto, el estudio de las interacciones entre los ámbitos civil y militar debe abordarse desde una perspectiva interdisciplinar, estando implicados, entre otros, los ámbitos de la ciencia política, la sociología militar, y la historia (Owens, 2011, 5-6).

Desde el punto de vista sociológico, las relaciones entre la institución militar, de mentalidad tradicionalmente conservadora, y los poderes políticos de una democracia, fundamentalmente liberales, han supuesto un condicionante fundamental en el estudio de las relaciones cívico-militares, en el caso de EEUU desde sus orígenes como estado-nación.¹³ Existe una serie de valores intrínsecamente asociados con la condición militar que conforman su código de conducta o “forma de vida militar”, diferentes a los del ámbito civil,¹⁴ y cuyo reconocimiento por parte de éste es fundamental para unas adecuadas relaciones cívico-militares.¹⁵

Ello origina una tensión permanente entre dos tendencias: por un lado, para poder vencer en el campo de batalla, los militares deben contar con unos valores, actitudes y procedimientos distintos al resto de la sociedad; pero al mismo tiempo, deben representar a la sociedad a la que sirven (Johnson y Metz, 1995, 1). Ello conduce a una actitud ambivalente hacia su posible

¹² “*Civil-Military Relations is at the crossroads and convergence of many different disciplines. The relationships in some cases can be considered multi-disciplinary, intra-disciplinary, or interdisciplinary. Civil-Military theoretical foundations are based in the following fields: economics, psychology, anthropology, sociology, systems, political science, and other related fields.*” (Minaudo, 2009, 12).

¹³ “*The tension between the conservative requirements of military life and the more liberal outlook of civil society goes far back before the Revolution to the early days of colonial America’s militia experience.*” (Hooker, 2011, 2).

¹⁴ “*There are military values that are indeed distinct from those of civil society: self-abnegation, altruism, loyalty, and of course, courage. To set aside those differences or to ignore their importance would be not merely unwise, but devastating to military effectiveness.*” (Cohen, 2002, 13).

¹⁵ “*Mutual understanding between the military and society calls for increased linkages at all levels and an understanding that the military is a unique institution with standards that may not always be the same as those of the society it defends.*” (Sarkesian, Williams y Cimbala, 2008, 139).

implicación en el terreno de la política,¹⁶ que debe ser resuelta mediante un balance o acuerdo entre estos dos ámbitos.

Asimismo, existen una serie de prejuicios en la forma en que los ámbitos civil de decisión y militar se perciben mutuamente, reconocidos hace décadas por Charles de Gaulle,¹⁷ con los que debe contarse para establecer el marco de las relaciones cívico-militares en el estado-nación. De Gaulle concluye la preferencia del poder político, en tiempo de paz, por líderes militares “complacientes y dóciles”, que sin embargo normalmente serán reemplazados al comenzar la guerra (Cohen, 2002, 12). La frase atribuida al presidente francés Georges Clemenceau, afirmando que “la guerra es demasiado importante como para dejarla en manos de los generales” (Cohen, 2002, 54), constituye un ejemplo paradigmático de la desconfianza del poder político hacia la capacidad de los militares.

Las diferentes culturas entre la institución militar y el poder político sirven de argumento central para explicar estas potenciales dificultades en las relaciones entre ambos ámbitos. Así, para Huntington, los militares cuentan con una mentalidad fundamentalmente conservadora, mientras que el liberalismo es la seña distintiva de la clase política norteamericana,¹⁸ que ha considerado tradicionalmente la guerra como un acto contrario a la moral y una aberración en la resolución de los conflictos entre estados-nación.¹⁹ Además, las diferencias en valores, experiencias pasadas y personalidad entre el presidente, como máximo representante del poder político, y la cultura militar prevalente en las fuerzas armadas, pueden representar un poderoso condicionante para unas adecuadas relaciones cívico-militares.²⁰

Todo ello ha llevado a considerar la existencia de una brecha entre los militares y la sociedad a la que sirven, que se estaría ampliando progresivamente, situación en absoluto deseable, pero

¹⁶ “To the extent the military is different than the rest of society, there is a rationale for limiting its involvement in framing policy or even excluding it altogether. But to the extent the military reflects and represents society, it should be fully integrated into policymaking.” (Johnson y Metz, 1995, 1).

¹⁷ Citado de Charles de Gaulle: “The soldier often regards the man of politics as unreliable, inconstant, and greedy for the limelight. Bred on imperatives, the military temperament is astonished by the number of pretenses in which the statesman has to indulge [...] Inversely, the taste for system, the self-assurance and the rigidity which, as the result of prolonged constraint, are inbred in the soldier, seem to the politicians tiresome and unattractive.” (Cohen, 2002, 11).

¹⁸ En EEUU, se entiende por “liberalismo” lo que en España por “progresismo” .

¹⁹ “Liberalism believes that the natural state is one of peace, and therefore wars fought to support national policy are not moral, though they may support wars that reinforce ideals of freedom and justice.” (Dodd, 2012, 8).

²⁰ “In essence, the greater the degree to which presidential leadership style coincides with and respects prevailing service/military culture, the less will be the degree of conflict. Similarly, the greater the degree to which presidential leadership style does not provide leadership and clashes with the prevailing military culture, the greater will be the probability and intensify of conflict.” (Herspring, 2005, 2).

basada en la forma en que ambos ámbitos se perciben mutuamente.²¹ Esta brecha se habría ensanchado a finales del siglo XX por la concurrencia de tres circunstancias: el final de la recluta obligatoria; la progresiva “politización” del cuerpo de oficiales; y la cada vez más fragmentada y menos disciplinada sociedad, lo que la está enfrentado con los “valores militares clásicos de sacrificio, unidad, autodisciplina, y consideración del interés del grupo sobre el individual” (Ricks, 1996, 19). La conciliación de estas dos visiones es el reto que deben afrontar las relaciones cívico-militares para cerrar la brecha entre ambas esferas en el seno de la sociedad.

Otro aspecto que debe considerarse en el estudio de las relaciones cívico-militares es el denominado “provincianismo de los ejércitos” (*service parochialism*), que se refiere al comportamiento de cada uno de los ejércitos que componen las fuerzas armadas del estado-nación, por el que anteponen la defensa de sus intereses particulares sobre los de los demás ejércitos (Bennett, 2010, 5). Esta situación se pone de manifiesto fundamentalmente en momentos de reducción de gastos en defensa, en el que existe competencia entre los ejércitos por la asignación de recursos y el mantenimiento de la relevancia, como se ha expuesto en el Capítulo 2. Ello afecta a la eficacia del conjunto de las fuerzas armadas y, sobre todo, supone un impedimento para unas fluidas relaciones cívico-militares, al no existir una interlocución única en el ámbito militar para la interacción con el poder político.

En relación con lo anterior, es preciso referir un hecho que, si bien ha sido recurrente en las últimas décadas, en el periodo objeto de estudio ha cobrado una mayor importancia. Se trata de la influencia de la cultura estratégica de cada uno de los ejércitos, que para el profesor Dale Herspring se ha convertido en el factor dominante de las modernas relaciones cívico-militares (DeWind, 2009, 13). Así, Herspring reconoce la existencia de una “cultura de ejército” (*service culture*) específica del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y *Marines*, que tiende a imponerse sobre la “cultura militar”, entendida ésta como la referida a la actuación conjunta de los ejércitos.²²

Existe estudios que demuestran la gran influencia de la cultura de ejército o “subcultura” para crear distintas “personalidades, identidades y comportamientos” dentro de las fuerzas armadas, con una gran influencia sobre las relaciones cívico-militares (Owens, 2013, 83). Este hecho es de

²¹ “*There is a danger if society and the military that protects it become too disconnected from one another. Many in the military already feel estranged from civilians, whom they see as undisciplined, irresolute, and morally adrift. They view themselves as the true carriers of US values and tradition, swimming against the tide of a society gone morally soft.*” (Sarkesian, Williams y Cimbala, 2008, 134).

²² “*Service culture dictates that members of the military owe primary loyalty to their individual service, not only psychologically, but operationally as well.*” (Herspring, 2005, 13-14).

gran importancia en relación con la forma en que el poder político percibe el asesoramiento y juicio proveniente del poder militar. Una única voz por parte de éste contribuye a unas más fluidas relaciones cívico-militares y a que sea más fácilmente oída por el liderazgo político, en lugar de contar con tantos interlocutores como ejércitos, cada uno con su propia narrativa.

Por otro lado, esta debilidad en la cultura militar o cultura conjunta, debida a la impronta ejercida por cada “subcultura”, sería aprovechada en ocasiones por el poder político, fomentando el principio de “divide y vencerás” a fin de dificultar la existencia de una voz única a nivel de las fuerzas armadas que pueda incomodar su relación de autoridad sobre el poder militar,²³ lo que añade otro factor de perturbación a las relaciones cívico-militares. En cualquier caso, estas culturas militar y de ejército, al igual que la cultura política del estado-nación, se encuentran en continuo cambio (Herspring, 2005, 13-14).

Los estudios sobre relaciones cívico-militares teorizan sobre diferentes formas de entender las interacciones entre ambos ámbitos, el civil y el militar, así como la forma de asegurar un control civil adecuado, que evite la politización de los militares, es decir, que los mantenga al margen del debate político. No obstante, la absoluta inhibición de los líderes militares en este debate con el poder civil, en el que se distribuyen recursos y esferas de poder, es muy difícil de conseguir.²⁴ Más aún, el profesionalismo militar, que es defendido por Huntington como la forma de asegurar una esfera de autonomía militar diferenciada del ámbito político, como se estudia posteriormente, puede llevar implícito que en ocasiones los militares no puedan evitar intervenir en el debate sobre cuestiones de política exterior o incluso del ámbito doméstico.²⁵

Estas incursiones de los militares fuera de su ámbito específico ha sido también objeto de debate, atribuyéndose precisamente la derrota de Vietnam a la falta de habilidad de los líderes militares para hacer oír su voz ante la deficiente dirección política de esta guerra.²⁶ Más aún, existen argumentos en favor de reconocer en los militares no sólo el derecho, sino la obligación

²³ “However, from a political standpoint, it will be easier for a president ‘to divide and conquer’ the services, to play one service off against another.” (Herspring, 2005, 14)

²⁴ “In any case, the existence of an apolitical military is, in itself, an illusion. The military will always be political if political action is defined as a struggle for resources, autonomy, and influence in Washington. Such a contest inevitably leads to conflict between military officers and civilians.” (Herspring, 2005, 7)

²⁵ “However, that same professionalism also impels the military into politics. The undeniable nature of the military task compels the professional officer to occasionally encroach on foreign affairs and domestic matters that are traditionally restricted to the politician’s purview.” (Bennett, 2010, 1).

²⁶ El general McMaster, en su libro *Dereliction of Duty*, argumenta que la derrota de Vietnam se debió en gran medida al fracaso de los Jefes de Estado Mayor de los ejércitos en hacer ver el criterio del poder militar ante el Secretario de Defensa McNamara y el presidente Johnson (Owens, 2013, 74).

moral, de disentir públicamente con el criterio del poder político si su código ético así se lo dicta, llegando a desobedecer aquellas órdenes que considere como inmorales.²⁷ Esta postura parece entrar en conflicto con el principio inviolable de la subordinación del poder militar al político o “control civil”, si bien en ciertas ocasiones éste debe prestar consideración a las opiniones contrarias, siempre que se mantengan en el ámbito del profesionalismo militar y provengan de oficiales con la adecuada reputación, formación y categoría profesional (Owens, 2013, 80).

Por tanto, en los estados democráticos, el problema central que deben atender las relaciones cívico-militares no es el de una amenaza de golpe de estado contra el poder civil legalmente constituido, sino la forma en que ambos ámbitos se relacionan, por sus implicaciones en la preparación de las fuerzas militares y su empleo en la guerra para servir a los fines políticos (Cohen, 2002, 225). Por tanto, el hecho de que no exista tal amenaza mayor, no resta importancia al estudio de las relaciones cívico-militares, que deben abordar otros aspectos de posible conflicto entre las esferas civil y militar.²⁸ Ello reconoce la existencia de aspectos relacionados con el funcionamiento, organización y empleo del poder militar que, si bien son responsabilidad última de las autoridades políticas, son potenciales motivos de controversia entre ambos.

No es posible encontrar una única teoría de las relaciones cívico-militares omnicompreensiva que englobe las diferentes opciones y visiones al respecto (Minaudo, 2009, 2). No obstante, los expertos coinciden en señalar la existencia de dos grandes escuelas en las relaciones cívico-militares, encabezadas por Huntington y Janowitz.²⁹ Por un lado se encuentra la visión “separatista” de la profesión militar respecto del ámbito político, y por el otro lado la “fusionista”, con la figura del “soldado-estadista”; podrían asimilarse, respectivamente, a las escuelas realista e idealista (Hooker, 2011, 8-9). Las demás teorías se encuentran en cierta forma adscritas a alguna de éstas, contando varias de ellas además con elementos comunes a ambas.

²⁷ “*The military officer belongs to a profession upon whose members are conferred great responsibility, a code of ethics, and an oath of office. These grant him moral autonomy and obligate him to disobey an order he deems immoral; that is, an order that is likely to harm the institution writ large—the Nation, military, and subordinates—in a manner not clearly outweighed by its likely benefits.*” (Milburn, 2010, 102).

²⁸ “*The notion that if there is no fear of a coup there can be nothing seriously amiss with civil-military relations is one of the greatest obstacles to serious thinking about the subject. The proper roles of the military in shaping foreign policy, in setting the conditions under which it acts, in creating the kind of forces most appropriate for its tasks, in mobilizing civil society to support its activities – these are all contentious issues...*” (Cohen, 2002, 226).

²⁹ Ver Feaver (1996), Owens (2011), Hooker (2011), Herspring (2005), Sarkesian, Williams y Cimbala (2008), Kümmel (2002), Cohen (2002)

3.1.2. Samuel Huntington y la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares.

La teoría sobre relaciones cívico-militares prevalente en EEUU, así como en el resto del mundo occidental, es la que considera la conveniencia de una separación entre los ámbitos civil y militar. Es ésta la esencia de la teoría del historiador y profesor de ciencia política Samuel Huntington, que en 1957 publicó la que se convertiría en obra de referencia en los estudios sobre relaciones cívico-militares, *The Soldier and the State*. Representa el máximo exponente de la denominada “teoría institucional”,³⁰ también reconocida por algunos autores como “teoría de la separación” (Owens, 2011, 20), reconocida incluso por sus detractores como la prevalente en el ámbito académico de las relaciones cívico-militares en la actualidad.³¹

En su obra Huntington reconoce la necesidad de abordar el estudio de las relaciones cívico-militares en un estado-nación desde un punto de vista sistémico, que las considere como un sistema compuesto de elementos interdependientes, en el que la consecución de un punto de equilibrio en el sistema es fundamental.³² Propone dos formas de control civil sobre el estamento militar: el “control civil objetivo” y el “control civil subjetivo”, diferenciadas básicamente en términos de la injerencia entre las esferas civil y militar (Huntington, 2002, 80-95).

La forma propuesta por Huntington para alcanzar este deseable equilibrio en su concepción sistémica es el denominado “control civil objetivo”, que se logra al ser maximizado el profesionalismo militar, con el reconocimiento de su ámbito específico de actuación y en el que quede garantizada la subordinación del poder militar al político.³³ Este control civil objetivo trata de responder a la referida paradoja de las relaciones cívico-militares, al conseguir un poder militar fuerte, pero a la vez subordinado en todo momento al poder político, de forma que queda asegurada la protección del estado-nación tanto de las amenazas externas, como de la potencial que suponen sus propias fuerzas armadas. El control civil objetivo, pues, debilita políticamente a los militares, mientras que refuerza su capacidad de defender a la sociedad (Owens, 2011, 22).

³⁰ “Huntington’s institutional theory remains the dominant paradigm for examining civil-military relations. First, it deals with the central problem of such relations: the relation of the military as an institution to civilian society [...] Second, despite the claims of many of those who look at US civil-military relations through the lens of sociology, analytically distinct military and civilian spheres do appear to exist.” (Owens, 2011, 22).

³¹ “This essay discusses separation theory, which is considered status quo in current civil-military relations scholarship.” (Schiff, 2012, 319).

³² “Any system of civil-military relations thus involves a complex equilibrium between the authority, influence, and ideology of the military, on the one hand, and the authority, influence, and ideology of nonmilitary groups, on the other. Equilibrium may be achieved in an infinite variety of ways.” (Huntington, 2002, viii).

³³ “Civilian and military responsibilities are clearly distinguished, and the latter, on paper at least, are clearly subordinated to the former.” (Huntington, 1956, 695)

La clave para conseguir este control civil objetivo es el reconocimiento por parte del poder político de un auténtico “profesionalismo militar”, autónomo, con su propia esfera de actuación, de forma que las injerencias en este ámbito supone una merma en el profesionalismo militar y, en consecuencia, en el control civil objetivo. Son los militares en definitiva, los “gestores de la violencia”, y deben tener garantizado un alto grado de autonomía institucional para poder desarrollar su profesionalismo.³⁴ Son las propias normas autorreguladoras del profesionalismo militar las que aseguran, según Huntington, que los militares mantendrán la subordinación a las autoridades civiles (Sarkesian, Williams y Cimbala, 2008, 132). Este profesionalismo militar se basa en el cuerpo de oficiales, que materializa las relaciones con el poder civil.³⁵

Así, el foco del estudio de Huntington es el cuerpo de oficiales y la evolución y consolidación del profesionalismo militar a lo largo de la historia (Feaver, 1996, 7), como forma deseable de evitar la intervención de los militares en política. La tesis fundamental de Huntington es que el poder militar se distingue esencialmente por el profesionalismo del cuerpo de oficiales, siendo esta característica la que permite realmente diferenciar el ámbito militar del civil.³⁶ Huntington reconoce tres cualidades en el cuerpo de oficiales: experiencia y pericia para “gestionar la violencia”; responsabilidad, y corporativismo (Huntington, 2002, 7-18). Las exigencias del correcto empleo de la fuerza militar para alcanzar la victoria en la guerra es la razón última para justificar la necesidad del profesionalismo militar.³⁷

Sólo con la consolidación del profesionalismo militar a principios del siglo XIX, con Prusia marcando la pauta (Huntington, 2002, 30-31), ha sido posible ejercer este control civil objetivo, que ciertos grupos civiles de presión han puesto en riesgo al tratar de influir para politizar al cuerpo de oficiales.³⁸ A su vez, el grado de participación de los militares en la vida política, más común en épocas pasadas, ha demostrado ser inversamente proporcional al

³⁴ “*Having civilians looking over officers’ shoulders makes the conduct of war more difficult, intensifies internal conflict, and could lead to defeat. After all, the soldiers, not the civilians, were experts in the ‘management of violence’.*” (Herspring, 2005, 6).

³⁵ “*The principal focus of civil-military relations is the relation of the officer corps to the state [...] The officer corps is the active directing element of the military structure and is responsible for the military security of society.*” (Huntington, 2002, 3).

³⁶ En el Capítulo 1 “*Officership as a Profession*” de su obra *The Soldier and the State*, Huntington refiere: “*The modern officer corps is a professional body and the modern military officer a professional man. This is, perhaps, the most fundamental thesis of this book.*” (Huntington, 2002, 7)

³⁷ “*The command and control of operations conducted by a complex organization whose main goal is to use force is the main distinctive skill of the officer corps.*” (Vennesson et al., 2009, 630).

³⁸ “*Like nineteenth-century aristocrats and bourgeoisie, or twentieth-century French constitutional factions, they are unwilling simply to accept a politically neutral officer corps. They continue to insist upon the subordination of the officer corps to their own interests and principles.*” (Huntington, 2002, 85).

profesionalismo militar (Hooker, 2011, 9). En cualquier caso, el profesionalismo de los líderes militares ha sido una constante en las guerras del siglo XX, dejando obsoleta la figura del “héroe no profesional”.³⁹

Para Huntington, “el liberalismo ha sido siempre la ideología dominante en EEUU” (Huntington, 2002, 143). Por tanto, la naturaleza de la mentalidad militar no coincide con la propia de la sociedad civil norteamericana, predominantemente liberal, creando una tensión permanente entre el profesionalismo militar y el liberalismo político. Por tanto, una asociación demasiado próxima entre los militares y la sociedad debilitaría el profesionalismo militar y, por tanto, el control civil (Sarkesian, Williams y Cimbala, 2008, 132-133). Éste podría ser un argumento principal para explicar la defensa por Huntington de una esfera autónoma para el poder militar como única forma de preservar las esencias del deseable profesionalismo militar.

Así, Huntington defiende que, si los militares cuentan con su propia esfera de actuación referida a sus responsabilidades en el ámbito táctico y operacional, el resultado es “un profesionalismo militar políticamente neutral y voluntariamente subordinado al control civil”, permaneciendo como responsabilidad del poder político los ámbitos de definición de la política de seguridad y defensa (Owens, 2011, 22). El modelo de control civil que Huntington propone se basa, pues, en la clara distinción entre las responsabilidades de los ámbitos político y militar, y “la subordinación institucional del segundo al primero” (Huntington, 2002, 163).

Con ello, Huntington propone un modelo clausewitziano de separación entre las responsabilidades político-civiles y militares, en el que ambas esferas cuentan con su propio ámbito de competencias.⁴⁰ Esta interpretación es discutida por Elliot A. Cohen, que argumenta la no existencia en la tesis de Clausewitz de una línea que limite con claridad los ámbitos civil y militar, permitiendo con ello la posibilidad no deseable de injerencia del poder político en el terreno militar durante la conducción de la guerra.⁴¹ La naturaleza esencialmente política de la guerra parece dar la razón a esta última interpretación de la teoría de Huntington a la luz de la

³⁹ “America has fought its twentieth-century wars under professional leadership. The nonprofessional military hero is probably a phenomenon of the past.” (Huntington, 2002, 161).

⁴⁰ “Huntington’s objective model adopts a purely Clausewitzian approach whereby ‘war is the continuation of policy by other means,’ with senior military professionals providing security for the state while serving as military advisers to the politicians, who practice their own expertise in the realm of politics and national strategy. Professionalism in one area precludes competence in the other.” (Nix, 2012, 90).

⁴¹ “The Clausewitzian view is incompatible with the doctrine of professionalism codified by the ‘normal’ theory of civil-military relations [...] The Clausewitzian formula for civil-military relations has it that the statesman may legitimately interject himself in any aspect of war-making, although it is often imprudent for him to do so [...] But there can be in Clausewitz’s view no arbitrary line dividing civilian and military responsibility, no neat way of carving off a distinct sphere of military action.” (Cohen, 2002, 8).

tesis de Clausewitz.

Como concepto opuesto al referido se encuentra el “control civil subjetivo”, en el que la autonomía del ámbito militar es sistemáticamente violada, lo que a su vez impide el adecuado desarrollo del profesionalismo militar y, en consecuencia, cuenta con el potencial de politización de las fuerzas armadas, aumentando la posibilidad de injerencia de los militares en el ámbito político e incluso de gobierno de la nación.⁴² A su vez, esta injerencia del poder político en los asuntos militares, invadiendo su esfera de competencia, es perjudicial para el adecuado desempeño de las fuerzas militares en el campo de batalla, pudiendo conducir a la derrota.⁴³

Huntington pone como ejemplo de control civil subjetivo el sistema de comisarios políticos instaurado en la URSS para asegurar de primera mano el control de las unidades militares soviéticas (Herspring, 2005, 6). Con el control civil subjetivo se maximiza el poder civil, como forma indeseada de minimizar el poder militar, mientras que con el control civil objetivo, el modelo considerado idóneo por Huntington, se maximiza el profesionalismo militar (Huntington, 2002, 80-83), a la vez que se impide a los militares inmiscuirse en política.⁴⁴

En cualquier caso, Huntington no defiende un aislamiento absoluto de los militares de la sociedad a la que sirven, sino que considera necesaria la cooperación entre las esferas civil y militar.⁴⁵ Frente a la teoría del “estado-cuartel” propuesta por Harold Lasswell en 1941, por la que en EEUU podría emerger un estado totalitario similar a la URSS basado en el control de los militares, Huntington propone una visión fusionista para conjurar esta amenaza, al encontrarse inmersas las élites militares norteamericanas en la corriente principal de las dinámicas económicas y políticas del país, como simbolizaba el caso del entonces presidente Eisenhower,

⁴² “Aunque el control civil subjetivo fue la forma más común de supremacía durante gran parte del siglo pasado [el XIX], tuvo serias consecuencias para la estabilidad del sistema de gobierno. En primer término, porque justifica la intervención indiscriminada de los civiles en cuestiones militares, que a la larga siempre genera resultados contraproducentes; segundo, porque retarda el proceso de profesionalización ya que los militares están más preocupados por hacer alianzas con grupos políticos que por su especialización profesional. El resultado de esta relación es que las fuerzas armadas se politizan, incrementándose las posibilidades de intervención.” (Battaglino, 1999, 48-49).

⁴³ “Huntington argued that subjective control was detrimental to military effectiveness and would lead to failure on the battlefield by forcing the military to defer to civilians in the military realm.” (Owens, 2011, 22).

⁴⁴ “Subjective control achieved its end by civilianizing the military, making them the mirror of the state. Objective control achieves its end by militarizing the military, making them the tool of the state. Subjective control presupposed military participation in politics; objective control requires military abstention from politics.” (Huntington, 1956, 678).

⁴⁵ “El hecho de que la teoría de Huntington sostenga la necesidad de que las instituciones militares estén ideológica y físicamente separadas de las instituciones políticas, no implica que no pueda haber una relación cooperativa entre fuerzas armadas e instituciones civiles.” (Battaglino, 1999, 51).

primer militar en llegar a la Casa Blanca desde Ulysses S. Grant.⁴⁶

Por tanto, la teoría de Huntington proponiendo la separación de los ámbitos civil y militar, podría interpretarse como una reacción a esta posibilidad de un “estado-cuartel” lanzada por Lasswell, que en su momento parecía contar con condiciones objetivas para convertirse en una realidad en EEUU.⁴⁷ Puede afirmarse que, para contrarrestar los riesgos de la implementación de la teoría propuesta por Lasswell, Huntington habría presentado una esfera autónoma al poder militar que evite sus indeseables injerencias en política.

No obstante, en la dificultad para una clara delimitación entre el ámbito puramente militar, o según Huntington “la esfera de la autonomía militar”, y lo estrictamente civil y político, podría residir el problema de una aplicación efectiva de su teoría (Battaglino, 1999, 51). Las “zonas grises” de contacto entre ambas esferas serían más probables de ocurrir en momentos en los que existe una baja amenaza a la seguridad nacional, con reducciones de los presupuestos de defensa que son ampliamente contestados por el estamento militar.⁴⁸ De hecho, en la actualidad, las relaciones cívico-militares en EEUU se encontrarían en una zona intermedia entre el control civil objetivo y subjetivo, con el consiguiente detrimento en el desarrollo del profesionalismo militar (Nix, 2012, 90). Esta consideración cabe extenderse al resto de los países occidentales.

Para Huntington existen tres tipos o modelos de relaciones cívico-militares: equilibrado, coordinado y vertical. En el modelo equilibrado, el presidente ejerce únicamente una supervisión general sobre los militares, quienes se mantienen al margen de asuntos políticos, con el SecDef ocupado también únicamente de aspectos políticos y ejerciendo de intermediario entre el presidente y los líderes militares. El modelo coordinado es similar, pero con el SecDef ejerciendo labores administrativas, y los mandos militares con acceso directo al presidente. En el modelo vertical, los mandos militares están subordinados al SecDef, que se integra en la cadena de mando, y en quien el presidente delega en asuntos militares para actuar como “vice-comandante en jefe”. Los mandos militares no cuentan con acceso al presidente, quien se

⁴⁶ Ver “*The Garrison-State Hypothesis*”, en Huntington (2002, 346-356).

⁴⁷ “La descripción que hizo Lasswell del futuro Estado-cuartel a comienzos de la segunda guerra mundial era bastante representativa de la época en la que vivía Huntington. La presencia masiva de las fuerzas armadas, la existencia de una vasta red de inteligencia conocida luego como CIA y la caza de brujas iniciada por el Senador McCarthy, sólo por mencionar algunos hechos, fueron factores que, al menos, obligaban a tomar en cuenta las advertencias de Lasswell.” (Battaglino, 1999, 51).

⁴⁸ “*When currying domestic favor and in times of low security threat, politicians often will promise cuts in military budgets while simultaneously pursuing an adventurous foreign policy. The military is opposed to both propositions.*” (Bennett, 2010, 9).

centraría en aspectos domésticos (Huntington, 2002, 186-189).

De ellos, Huntington considera al modelo equilibrado como el idóneo para asegurar el control civil positivo, si bien es el más difícil de ejercer. Y el más perjudicial para unas adecuadas relaciones cívico-militares es el modelo vertical, en el que el SecDef asume *de facto* los cometidos del comandante en jefe, aislando al presidente de la realidad de la guerra en curso. Este fue el modelo seguido en Vietnam, en el que McNamara ejercía como jefe inmediato del general Westmoreland, siendo también el caso más reciente de las operaciones en Irak y Afganistán con el SecDef Rumsfeld en el Pentágono.⁴⁹

Esta distinción entre las esferas política y militar de la guerra es uno de los principios básicos de las relaciones cívico-militares en su acepción tradicional. Como exponente más actual de esta teoría de Huntington se encuentra el historiador y experto en estrategia Elliot A. Cohen. Su obra *Supreme Command*, publicada en 2002, es una de las referencias imprescindibles para el estudio de las relaciones cívico-militares contemporáneas en EEUU. Para Cohen, el fundamento del estudio de la estrategia se encuentra en “la relación entre los líderes militares y los hombres de estado”, de ahí la importancia que reconoce en el estudio de las relaciones cívico-militares para la adecuada comprensión de las cuestiones estratégicas (Cohen, 2002, xi).

En su obra, Cohen expone la que considera como teoría “normal” de las relaciones cívico-militares, en la que la separación entre los ámbitos de actuación civil y militar es el modelo deseable de interacción entre ambos.⁵⁰ Para Cohen, uno de los principios básicos del tradicional *American Way of War* es la clara distinción entre los cometidos de soldados y políticos (Shaw, 2005, 34), por lo que su teoría “normal” sería coherente con la cultura estratégica de EEUU. Precisamente, Colin S. Gray argumenta que esta separación entre el ámbito civil y militar predicada por la teoría “normal”, además de representar un obstáculo para un diálogo fluido entre ambos ámbitos,⁵¹ es un impedimento para el desarrollo del pensamiento estratégico, al centrarse los políticos en los “fines”, y los militares en los “medios”, pero sin que se establezca

⁴⁹ “Secretary McNamara’s role as Deputy Commander in Chief diminished General Westmoreland’s authority on military matters, insulated President Johnson from the true military assessment of the situation in Vietnam, and resulted in discontinuity between strategy and tactics. Unfortunately, some aspects of this relationship have repeated recently, including the role performed by Secretary of Defense Rumsfeld during the Bush administration.” (Dodd, 2012, 7).

⁵⁰ “Huntington’s theory is the source of what Eliot Cohen has called the ‘normal’ theory of civil-military relations, which holds that during wartime, civilians determine the goals of the war, then stand aside to let the military run the actual war.” (Schiff, 2012, 321).

⁵¹ “...the nation’s traditional theory of civil-military relations, which discourages probing dialogue between policymaker and soldier.” (Gray, 2006a, 31).

el “puente” que armoniza fines y medios, cual es la estrategia (Gray, 2006a, 14-15).

Para Cohen, la “doctrina Weinberger” enunciada en 1984, posteriormente conocida también como “Weinberger-Powell”, o simplemente como “doctrina Powell”, por la que el poder militar únicamente debía empeñarse con superioridad abrumadora y para la consecución de un objetivo político claro, representó “un ideal que las élites políticas y militares debían acatar para conseguir la victoria”, convirtiéndose para una generación de oficiales en referente de la teoría “normal” de relaciones cívico-militares (Cohen, 2002, 186-187).

Cohen analiza los casos del liderazgo político ejercido por cuatro grandes estadistas en tiempos de guerra: el norteamericano Abraham Lincoln en la Guerra Civil de EEUU, el francés Georges Clemenceau en la Primera Guerra Mundial, el británico Winston Churchill en la Segunda Guerra Mundial, y el israelí David Ben-Gurion en la Guerra de Independencia de Israel. Cohen argumenta que todos estos legendarios estadistas violaron la teoría “normal” de relaciones cívico-militares durante las guerras que dirigieron desde la presidencia, al no respetar la esfera de actuación autónoma de los militares en la conducción de la guerra, en ocasiones destituyendo a los jefes militares, atendiendo su consejo en otras, pero que, sin embargo, llevaron a sus países a la victoria.⁵² Un estudio similar sobre la actuación también de Clemenceau y Churchill, así como de Hitler y Roosevelt, había alcanzado la misma conclusión años atrás.⁵³

En este sentido, si bien Cohen defiende la separación entre los ámbitos civil y militar, critica la teoría de Huntington en cuanto a que esta separación deba ser “imprescindible” en lugar de “deseable”. Considera que, llevada al extremo, una delimitación estricta conduciría a una situación en la que el liderazgo político acabaría por desentenderse de los asuntos de la guerra,⁵⁴ lo que supondría la desconexión entre los objetivos políticos y las operaciones militares, con desastrosas consecuencias para el resultado final de la contienda.

⁵² Ver en Cohen (2002): Capítulo 2 “*Lincoln Sends a Letter*” (15-51), Capítulo 3 “*Clemenceau Pays a Visit*” (52-94), Capítulo 4 “*Churchill Asks a Question*” (95-132), y Capítulo 5 “*Ben-Gurion Holds a Seminar*” (133-172). Excelente estudio sobre cómo estos grandes líderes políticos ejercieron el liderazgo en la guerra, contraviniendo sin embargo la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares.

⁵³ Ver “*The Political Leader as Strategist*”, en Craig (1986).

⁵⁴ “*But where the ‘normal’ theory goes awry is in its insistence on a ‘principled’, as opposed to a ‘prudential’ basis for civilian restraint in interrogating, probing, and even in extremis, dictating military action. Taken to extremes, it would free politicians of real responsibility for the gravest challenges a country can face, and remove oversight and control from those whose job most requires it.*” (Cohen, 2002, 13).

Cohen identifica otra escuela, denominada “nihilismo estratégico”,⁵⁵ que niega cualquier racionalidad en las relaciones entre civiles y militares. Exponentes de este nihilismo estratégico son el escritor Leo Tolstoy, y más recientemente los historiadores Russell Weigley,⁵⁶ y John Keegan.⁵⁷ Estos autores han cuestionado o incluso rechazado la utilidad práctica de la estrategia como forma de enlazar la guerra con objetivos políticos, lo que habría convertido en insuperable el problema del liderazgo civil de la nación en tiempo de guerra (Cohen, 2002, 234-239). Ello privaría de contenido el estudio mismo de las relaciones cívico-militares.

La fórmula propuesta por Cohen es el establecimiento de un “diálogo desigual” entre el ámbito militar y el político,⁵⁸ en el que ambas partes exponen sus argumentos con libertad, pero en el que siempre la autoridad de este último sobre el primero permanece incuestionada.⁵⁹ Éste habría sido el modelo seguido por los cuatro grandes estadistas antes mencionados; en su “diálogo desigual” con los líderes militares durante la conducción de la guerra habría cristalizado una especial interacción con sus generales que, si bien les mostraron en repetidas ocasiones sus desacuerdos, a veces de forma incluso desconsiderada y abrupta, finalmente en todos los casos prevaleció el criterio político y se materializó la subordinación del poder militar.

La conclusión final de Cohen es que, aun reconociendo la validez de la teoría de Huntington, es preciso acomodar su teoría “normal” de las relaciones cívico-militares a las nuevas realidades del control civil y la evolución del profesionalismo militar, dado lo cada vez más inciertos límites entre fines políticos y medios militares (Cohen, 2002, 248). Ello obliga a una revisión y actualización del “control civil objetivo” tal y como fue concebido hace ya más de medio siglo.

⁵⁵ “There is yet another school of thought which rejects the normal theory root and branch. If believed, this view would undermine the very possibility of civilian war leadership, because it is a doctrine of ‘strategic nihilism,’ which denies the purposefulness of war, and of anthropological determinism, which substitutes an understanding of the officer as warrior for that of the officer as professional.” (Cohen, 2002, 234)

⁵⁶ Para Weigley, estudiado con anterioridad en este trabajo, el desgaste y la aniquilación son las formas preferidas por el poder militar norteamericano de hacer la guerra, la *American Way of War*, por lo que la acomodación de medios (*means*) y fines (*ends*) que aboga la estrategia carecería de sentido.

⁵⁷ “The warrior spirit is ineluctably opposed to politics and will take war in directions that make no political sense. Keegan would regard both Huntington’s and Janowitz’s conception of military professionalism as naively optimistic.” (Cohen, 2002, 239).

⁵⁸ Ver Capítulo 7, “*The Unequal Dialogue*”, en Cohen (2002, 208-224).

⁵⁹ “What occurred between president or prime minister and general was an ‘unequal dialogue’ – a dialogue, in that both sides expressed their views bluntly, indeed, sometimes offensively, and not once but repeatedly – and unequal, in that the final authority of the civilian leader was unambiguous and unquestioned.” (Cohen, 2002, 209).

3.1.3. Morris Janowitz y el modelo sociológico.

En su obra *The Professional Soldier*, el sociólogo Morris Janowitz ofreció en 1960 una teoría de las relaciones cívico-militares, desde el punto de vista de la sociología, alternativa al modelo institucional presentado por Huntington. Puede afirmarse que ambas visiones representan, en realidad, dos teorías diferenciadas sobre la concepción de la democracia,⁶⁰ con Janowitz defendiendo una concurrencia entre las esferas civil y militar, sin que de ello deba inferirse una amenaza para el estado-nación, mientras que Huntington prefiere una esfera autónoma para el poder militar. La influencia de las tesis de Janowitz ha trascendido hasta la actualidad como una de las referencias imprescindibles en el estudio de las relaciones cívico-militares.⁶¹

En cuanto al profesionalismo militar, sobre el que Huntington basaba el control civil objetivo y en definitiva la voluntaria subordinación de militares al poder civil, Janowitz y otros autores argumentaron que en diversas partes del mundo, y en distintos momentos históricos, fuerzas armadas altamente profesionales han protagonizado episodios de subversión del orden institucional establecido, incluso llevando a cabo golpes de estado (Kümmel, 2002, 65). Si bien Janowitz compartía con Huntington la necesidad de un profesionalismo militar, concebía éste como “dinámico, cambiante en respuesta a las nuevas condiciones sociológicas”, y en el que debido a la influencia de la rivalidad EEUU-URSS, se produciría inevitablemente cierto grado de politización del cuerpo de oficiales, debido a los nuevos cometidos que la propia sociedad exigía de los militares, diferentes de las meramente convencionales.⁶²

Por tanto, en contra de lo argumentado por Huntington, Janowitz considera inevitable que el estamento militar se convierta en una especie de “grupo de presión política”, hecho que no supone un problema en tanto sus actividades se mantengan “responsables, limitadas, y siempre

⁶⁰ “James Burk argues that the civil-military relations theories of Huntington and Janowitz represent two contending theories of democracy: the former reflects the ‘liberal’ theory of democracy and the latter the ‘civic republican.’ Liberal theory, flowing from the political philosophy of Thomas Hobbes and John Locke, is based on the idea that the primary responsibility of the democratic state is to protect the rights and liberties of individual citizens [...] In contrast to the liberal theory of democracy, civic republican theory, the origins of which may be found in the writings of Niccolò Machiavelli and Jean Jacques Rousseau, argues that the priority of the democratic state is to engage the citizens in the activity of public life.” (Owens, 2011, 23-24).

⁶¹ Janowitz fundó el Seminario Interuniversitario sobre Fuerzas Armadas y Sociedad, que se mantiene en la actualidad como foro para el estudio de las interacciones entre los militares y la sociedad a la que sirven. Janowitz fundó también la publicación *Armed Forces & Society*, que representa una referencia académica de primer orden en los estudios sobre las relaciones cívico-militares (Sarkesian, Williams y Cimbala, 2008, 141).

⁶² “As it became more socially representative, the officer corps found itself confronted with an increased number of quasi-military and political administrative tasks requiring it to engage in dialogues on policy in order to complete its missions.” (Bennett, 2010, 10).

bajo la autoridad final del poder político” (Nielsen, 2005, 66-67). Según Janowitz, sería inaceptable que un military profesional se implicase en luchas de partido; sin embargo, sería igualmente inaceptable no reconocer el hecho de que “el cuerpo de oficiales está indisolublemente ligado al estado y al sistema político de la nación” (Taylor, 1998, 39).

Janowitz divide a los líderes militares en dos categorías, el “heroico” y el “gestor”,⁶³ representados respectivamente por los generales Patton y Eisenhower (Bennett, 2010, 10). En una categoría intermedia a ambos se encontraría el modelo ideal para Janowitz, teniendo en cuenta el entorno geopolítico del momento en que se desarrolla su teoría, por lo que el auténtico líder militar precisaría cualidades de ambas categorías.

Janowitz argumenta que la separación entre los ámbitos político y militar propuesta por Huntington carecía de sentido en el contexto de entonces, en plena Guerra Fría, y en el que las principales formas de actuar las fuerzas militares era mediante las armas nucleares y las guerras limitadas, contextos en los que convergía el poder militar y el político.⁶⁴ A publicar su obra en los sesenta, la proliferación de misiones policiales o no propiamente convencionales, cada vez más comunes, conducían necesariamente a una cierta politización del cuerpo de oficiales (Kümmel, 2002, 65). Este entorno geopolítico llevaba a “convertir al guerrero en un oficial de policía”, tendiendo a hacer uso del sistema para resistirse a las decisiones políticas que considerase inadecuadas (Owens, 2011, 24-25). La utilización de la mínima fuerza en estas operaciones también fomentaba una visión política de ellas entre los militares.⁶⁵

Para Janowitz, los militares deben encontrarse preparados para hacer frente a tres dilemas: encontrar un balance adecuado entre las capacidades convencionales y nucleares; estar en disposición de asesorar sobre las consecuencias del empleo de la fuerza y las condiciones para la terminación del conflicto; y transformar el poder militar en “una fuerza capaz de participar en las funciones políticas y administrativas derivadas del control de armamentos”. Como respuesta a estos dilemas Janowitz propone el concepto de “fuerza de policía” (*constabulary force*), que conjuga el tradicional cometido convencional con el de intervención en guerras limitadas y de

⁶³ “He [Janowitz] draws a distinction between ‘heroic leaders’, who embody traditionalism and glory, and ‘military managers,’ who are concerned with the scientific and rational conduct of war.” (Cohen, 2002, 231).

⁶⁴ “For Janowitz, this state of affairs was only the latest manifestation of the way in which emerging technologies and the political interaction between civilian and military elites were causing the two spheres to converge.” (Owens, 2011, 24).

⁶⁵ “As a consequence, Janowitz saw the military moving closer to what he called a ‘constabulary concept,’ primarily because it ‘is continuously prepared to act, committed to the minimum use of force’; his was a logical deduction since the idea of victory in the traditional sense of a total defeat of the other side was no longer a reasonable strategy.” (Herspring, 2005, 9).

construcción de naciones (Bennett, 2010, 12). La evolución del profesionalismo militar llevaría a este modelo de poder militar, capaz de realizar todo el espectro de operaciones militares.⁶⁶

Este empleo de las fuerzas militares para “misiones policiales”, es decir, de estabilización y lucha contra la insurgencia, y que difieren de las misiones propias para un enfrentamiento convencional y directo contra otro ejército enemigo en el campo de batalla habría sido la forma preferente de empleo del poder militar norteamericano a lo largo de su historia, hasta que en la década de los treinta del pasado siglo se orientó hacia un conflicto convencional a gran escala (Owens, 2013, 70). Este es el argumento preferente de Max Boot, como se ha mencionado anteriormente en este trabajo.

Estos argumentos sirven a Janowitz para negar la separación entre la esfera civil y militar defendida por Huntington, siendo aquél partidario de “desdibujar la línea de separación entre autoridades civiles y líderes militares” (Herspring, 2005, 9). Ello es precisamente motivo de que sea imprescindible incrementar la supervisión y control civil sobre los militares. Así, señala que el poder político cuenta con tres mecanismos principales para el control civil sobre la institución militar, que debe utilizar para ello: la atribución de sus misiones y cometidos; el proceso de asignación de presupuestos; y el asesoramiento al presidente en relación con el empleo del poder militar (Owens, 2011, 25).

Más aún, el enfoque sociológico en su teoría de las relaciones cívico-militares le llevaba a afirmar que la forma más efectiva de control civil sobre los militares no es la ejercida a través de las instituciones o las autoridades civiles, sino por la propia sociedad del estado-nación al que sirven. Janowitz concibe el control civil en términos de “control de la sociedad”, conseguido por la integración del estamento militar en la propia sociedad (Kümmel, 2002, 65). Para Janowitz y sus seguidores, los militares norteamericanos son un reflejo de la sociedad norteamericana, compartiendo sus valores, y en el contexto de las guerras limitadas han interiorizado un punto de vista civil y político sobre cómo conducir estas operaciones militares distintas de las grandes guerras existenciales de los siglos XIX y primera mitad del XX (Cohen, 2002, 232).

Como versión más reciente de la visión sociológica de Janowitz se encuentra la denominada “teoría de la concordancia”, propuesta por Rebecca Schiff en los años noventa, que

⁶⁶ “The ‘constabulary force’ concept consists of the full range of the military establishment. That range of capabilities encompasses weapons of mass destruction to operations in guerilla and counter-guerilla warfare. The constabulary force also contains flexible and specialized capacities, including the specialists in military aid programs and in paramilitary operations.” (Bennett, 2010, 12).

se ocupa fundamentalmente de evitar la intervención del ámbito militar en los asuntos domésticos del estado-nación (Owens, 2011, 32). Para Schiff, asegurar el control civil sobre los militares es una labor esencial para cualquier gobierno, para la sociedad de ese estado-nación, y para el propio estamento militar (Kümmel, 2002, 75), aspecto en el que coinciden los teóricos sobre las relaciones cívico-militares.

La mejor forma de evitar esta injerencia, según Schiff, es conseguir la concordancia entre los tres socios del sistema político, los militares, las élites políticas, y los ciudadanos, en cuatro aspectos clave: la composición social del cuerpo de oficiales; el proceso de toma de decisiones del ámbito político; la forma de nutrir de soldados a los ejércitos; y el “estilo militar” (Owens, 2011, 32). Si las tres partes alcanzan un acuerdo sobre estos cuatro indicadores o aspectos clave la intervención de los militares en el ámbito doméstico se hace menos probable (Minaudo, 2009, 8). El resultado del acuerdo puede ser la integración, la separación u otra diferente forma de relación entre militares y sociedad (Schiff, 2012, 319). En el caso de EEUU, este acuerdo o concordancia ha optado por la separación entre el ámbito civil y militar, forjada después de la Segunda Guerra Mundial,⁶⁷ como se estudiará posteriormente en este trabajo. Este acuerdo sólo es posible cuando las tres partes hayan alcanzado un grado de madurez política adecuado.⁶⁸

Se trata, por tanto, de “una teoría del diálogo, la acomodación y los valores compartidos entre los militares, las élites políticas y la sociedad” (Cohen, 2002, 231). Frente a la separación propuesta por Huntington, “la teoría de la concordancia anima a incrementar las relaciones culturales e institucionales entre militares y sociedad” (Schiff, 2012, 323). Basa, pues, el control civil en la concordancia y acuerdo entre poder militar, poder político y ciudadanía. Precisamente este acuerdo hace que la diferenciación entre el ámbito militar y el civil se difumine, superando la separación y autonomía propuestas por Huntington.

Sin embargo, los críticos a la teoría de la concordancia argumentan que, en la práctica, se trata de una variación de la teoría de Huntington, pues si bien incorpora a la esfera militar

⁶⁷ “U.S. agreement views the broad separation of civil and military institutions and culture as the healthiest relationship which has kept the U.S. armed forces strong and at bay vis-à-vis civilian authority.” (Schiff, 2012, 324).

⁶⁸ “This more enduring national concordance, based on partnership and agreement to prevent domestic military intervention, occurs in nations where the three partners have evolved in their political development. Only then can the partners, through the concordance indicators, be effective in determining the role and function of the armed forces in society.” (Schiff, 2012, 324).

aspectos del ámbito social, de hecho mantiene esta esfera propia de los militares.⁶⁹ Otros critican su excesivo optimismo, al confiar su teoría en la irrealizable práctica de este acuerdo, el cual, si es conseguido, en la práctica supondría privar de contenido y razón de ser a las relaciones cívico-militares (Cohen, 2002, 231).

3.2. EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN EEUU.

Las relaciones cívico-militares en EEUU han experimentado diferentes etapas a lo largo de su historia, en función de diversas variables.⁷⁰ Estas relaciones pueden considerarse como armoniosas y estables en cuanto a que no han resultado en golpes de estado o el colapso de los ejércitos norteamericanos en el campo de batalla que supongan grandes traumas a la nación. Sin embargo, han sido tensas y problemáticas en cuanto a las actuaciones de diferentes grupos de presión, la defensa de los intereses corporativos en la lucha por la asignación de recursos presupuestarios, y el estilo en la interacción entre los máximos líderes civiles y militares. Por tanto, cabe considerar la historia de las relaciones cívico-militares norteamericanas como rica en experiencias, a la vez que conflictiva (Feaver, 1996, 6).

El control civil sobre los militares después de la Segunda Guerra Mundial fue definido y reglamentado con la promulgación de diversas disposiciones legales para asegurar la subordinación de la institución militar a los poderes civiles. No obstante, como interacción humana que en definitiva es, las personalidades de los líderes civiles y militares implicados en cada momento han sido en muchas ocasiones determinantes en su resultado. Pero otras variables han influido también poderosamente, como el estado de paz o de guerra de la nación, y el momento de las rivalidades entre los ejércitos.⁷¹

⁶⁹ “Criticism of concordance theory includes the charge that it is merely a variation of Huntington’s concept of ‘fusion,’ the demand that ‘military leaders incorporate political, economic, and social factors into their thinking’ and that ‘military leaders assume non-military responsibilities’.” (Owens, 2011, 33).

⁷⁰ “Civilian control of the military, like most human interactions, has never been an absolute. The pendulum swings back and forth, within a narrowly defined area, depending upon the strengths or weaknesses of these various factors. There has always been some room for negotiation, for dissent, for revision, and for redress.” (Lewis, 2007, 384).

⁷¹ “Civilian control of the military was (and is) codified and structurally well-defined, but it was still a process that was contingent on a number of factors: the condition, peace or war; the personalities, character, and charisma of civilian and military leaders; knowledge of operations and doctrine; political skills; professionalism; the popularity of the President and his Secretary of Defense; the popularity of the generals and admirals; the state of interservice rivalry; personal relationships; and other factors. Still, generals could go only as far as Presidents let them.” (Lewis, 2007, 384).

Se analizan a continuación los principales hitos que han definido estas relaciones cívico-militares a lo largo de la historia de EEUU, con especial referencia a los momentos en los que el control civil ha podido aparecer erosionado, así como a los mecanismos desarrollados por el poder político para garantizarlo. Los aspectos referidos a las relaciones cívico-militares en relación a la Transformación militar y a COIN se estudian con posterioridad en este trabajo de investigación.

3.2.1. La Guerra Fría y el síndrome “Johnson-McNamara”.

La revolución norteamericana de 1776 supuso un gran desafío al concepto de ejército prevalente hasta entonces en los países civilizados, en los que la nobleza proporcionaba los oficiales para la dirección de las fuerzas militares en el contexto del estado absolutista-monárquico. El nacimiento de EEUU, y con ello de una república y un gobierno representativo, trajo también como consecuencia la aparición del concepto de control civil sobre las fuerzas militares (Benítez, 2005, 156).

En sus inicios, la preferencia por el modelo del “ciudadano-soldado” movilizado para luchar en la milicia hacía que no existiese una separación entre las esferas civil y militar,⁷² según la concepción de Huntington. Pero ya desde la fundación de EEUU como estado-nación existió preocupación en los Padres Fundadores por asegurar la subordinación de los militares, es decir, por implementar eficazmente el “control civil”. La conspiración de Newburgh de 1783 supuso un toque de atención para las autoridades del naciente estado-nación.⁷³

Así, los gobernantes el naciente país hubieron de hacer frente al dilema tradicional de las relaciones cívico-militares: garantizar la seguridad de sus ciudadanos ante las múltiples amenazas que en aquel momento existían, pero al mismo tiempo garantizando el control civil sobre el necesario estamento militar.⁷⁴ Para ello, puede considerarse que articularon

⁷² “... for several decades early U.S. civil-military relations was characterized by overlapping boundaries grounded in the post-Revolutionary militia society.” (Schiff, 2012, 324).

⁷³ “La conspiración de Newburgh de 1783 involucró la amenaza de un golpe por oficiales y soldados del Ejército Continental que estaban inconformes con los problemas de la paga y la pensión. La conspiración, dirigida por Horatio Gates, el héroe de Saratoga, cedió solamente después del llamamiento personal de George Washington.” (Westerman, 1996, 1).

⁷⁴ “This posed a dilemma for the Founding Fathers. Facing threats in every direction, whether Indians, British, French, Spanish, pirates, or internal rebellion, the United States needed military strength. On the other hand, memories were fresh of repression at the hands of Redcoats and Hessians.” (Johnson y Metz, 1995, 3).

principalmente dos medidas: la reducción de la entidad del ejército permanente, dando prioridad a la figura del “ciudadano-soldado”; y la difusión o separación del poder político sobre las fuerzas militares entre el ejecutivo y el legislativo, es decir, entre presidencia y Congreso.

Desde los orígenes de EEUU como estado-nación, sus gobernantes mostraron preferencia por la reducción de las fuerzas militares permanentes en tiempos de paz a niveles mínimos,⁷⁵ ante el recelo de que el poder militar, en ausencia de enemigos externos, mostrase un excesivo interés por los asuntos internos del país que le llevase a inmiscuirse de manera no deseada (Lewis, 2007, 391). La milicia, con la figura del “ciudadano-soldado” movilizad sólo en caso necesario, era el modelo preferido al de un ejército permanente que pudiese amenazar al régimen establecido.⁷⁶ Este criterio prevaleció hasta la Guerra Civil, en un contexto en que los líderes políticos pasaban a ejercer cometidos militares, así como mandos militares se convertían en líderes políticos, como fue el caso de Washington, Hamilton, y Knox, entre otros, lo que muestra la gran permeabilidad entre las esferas militar y política de la nación.⁷⁷ Este modelo era contrario al preferido por la teoría de relaciones cívico-militares de Huntington anteriormente expuesta.

La segunda medida sobre la que articularon el control civil de la institución militar fue la separación de poderes entre el presidente del estado-nación o “comandante en jefe”, y el Congreso. Con ello aplicaban también al ámbito de la seguridad y defensa el principio básico sobre el que se articuló el edificio institucional de EEUU: la separación de poderes, que obligaba a alcanzar acuerdos y compromisos entre las distintas fuerzas políticas e institucionales.

Esta división de atribuciones sobre el estamento militar entre poder ejecutivo y legislativo, es decir, entre presidencia y SecDef por un lado, y Congreso por el otro, es un aspecto fundamental en las relaciones cívico-militares, que permite considerar que “los militares obedecen a dos amos” (Owens, 2013, 71). Así, al Congreso se le atribuyó las responsabilidades de movilizar y equipar a las fuerzas militares y declarar la guerra, mientras que el presidente nombraba a los oficiales, dirigía la guerra, y dictaba la política de defensa, si bien con la aprobación del Senado

⁷⁵ “Los militares eran necesarios sólo en tiempos de crisis, cuando la sociedad reconocía la necesidad de fuerzas armadas, cuando el peligro desaparecía se aislaba nuevamente a los militares lejos de las ciudades, hasta que surgiera un nuevo conflicto. La guerra civil americana y el conflicto Hispano-Americano fueron claros ejemplos de esta antipatía ante la presencia de aparatos militares importantes.” (Battaglino, 1999, 56).

⁷⁶ “*The founders placed great confidence in the citizen-soldiers of the militia as guarantors of the country’s security and defense and had great distrust for standing armies.*” (Nix, 2012, 90).

⁷⁷ “*First and foremost an engineering school, West Point would take two decades to develop the distinct educational and socializing methods that would separate its graduates from citizen-soldiers. Indeed, the early republic’s military and civilian worlds were permeable, with men such as George Washington, Henry Knox, Alexander Hamilton, and Andrew Jackson moving easily from political to military duties and back.*” (Linn, 2007, 11).

(Johnson y Metz, 1995, 3). Este aspecto de la separación de poderes y su impacto en las relaciones cívico-militares, es referido posteriormente con mayor detalle en este trabajo.

La Guerra Civil norteamericana es un ejemplo de las disfunciones de la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares. El presidente Lincoln no dispuso de una interlocución fluida con los líderes militares de la Unión, en muchos casos enfrentados entre ellos.⁷⁸ Ello le llevó a destituir a un buen número de generales jefes del Ejército de la Unión, hasta encontrar finalmente en el general Ulysses S. Grant el líder que condujo a los ejércitos federales a la victoria.

Fue en la posguerra de la contienda civil norteamericana, en la segunda mitad del siglo XIX, cuando Huntington localiza la génesis del profesionalismo militar norteamericano, que toma como referencia el modelo prusiano, cristalizando a finales del siglo con la influencia del almirante Alfred T. Mahan, y las actuaciones que llevaron al cuerpo de oficiales a comportarse de forma altamente profesionalizada en la Primera Guerra Mundial. En esta época tiene lugar en EEUU el desarrollo de los fundamentos intelectuales que favorecerán una forma distintiva de concebir la estrategia militar.⁷⁹ Es entonces cuando empieza a forjarse la forma especial de relación de los militares norteamericanos con las autoridades civiles de la nación, favorecida por la conformación del profesionalismo militar, según la teoría de Huntington.

Un aspecto de la estructura institucional de EEUU que tradicionalmente ha condicionado las relaciones cívico-militares es la división de poderes entre la presidencia y el Congreso, entre la Casa Blanca y el Capitolio.⁸⁰ Siendo la separación entre los poderes ejecutivo y legislativo una garantía constitucional desde los propios orígenes de la nación, la relación entre ambos poderes no siempre ha sido todo lo fluida que debiera, que hace que “se observen con recelo de un lado al otro de la *Pennsylvania Avenue*”.⁸¹

Este hecho es consecuencia de la concepción que los Padres Fundadores tenían sobre la forma

⁷⁸ “His [Lincoln’s] subordinates did not always agree with him or with one another, and indeed, he [Lincoln] often found himself having to arbitrate disputes among general officers at odds with each other over matters weighty or trivial. He received, in short, very little in the way of unified military advice, and indeed, on more than one occasion found himself confronted with advisers deeply unwilling to provide any advice at all.” (Cohen, 2002, 50). Ver también Cohen (2002, 225).

⁷⁹ “The development of a new philosophy of war provided the intellectual foundation this generation of officers needed to become competent and trustworthy practitioners of the nation’s military policies – a competence ultimately proven by their outstanding leadership in World War II.” (Linn, 2007, 41).

⁸⁰ Ver “The President, Congress, and ‘Pennsylvania Avenue Diplomacy’”, en Jentleson (2007, 27-35).

⁸¹ “They stare at each other down the length of Pennsylvania Avenue. The White House and the Capitol: connected by the avenue, but also divided by it. The avenue: a path for cooperation, but also a line of conflict. The president and Congress: a relationship very much in need of its own ‘diplomacy’.” (Jentleson, 2007, 27).

de asegurar el “control civil” a través de la difusión de los poderes ejecutivo y legislativo.⁸² Ambos poderes han contado tradicionalmente con percepciones diferentes sobre la importancia a otorgar a las fuerzas militares en el seno del estado-nación. Hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, el Congreso no ha sido tan favorable como el poder ejecutivo hacia disponer de un importante poder militar, consecuencia de estar sometido a las presiones de la opinión pública para reorientar los presupuestos a otros fines, así como a su menor percepción de las amenazas exteriores en relación a la presidencia. Así, los militares parecían alinearse más con las tesis presidenciales en el enfrentamiento de éstas con el poder legislativo.⁸³

En definitiva, esta división de poderes ha supuesto “un obstáculo pasivo y latente al desarrollo del deseable profesionalismo militar” (Huntington, 2002, 180). De hecho, esta autoridad dual sobre el aparato militar llevó a Huntington a reconocer que su control civil objetivo como forma deseable de relaciones cívico-militares es imposible de conseguir en EEUU, debido a las provisiones que recoge la mencionada división de poderes, que de hecho favorece las incursiones de los militares en el ámbito de la política.⁸⁴

Según la Constitución de EEUU, el presidente es el “comandante en jefe” de las Fuerzas Armadas, con poderes para la conducción de la guerra, y el Congreso tiene las atribuciones de declarar la guerra, asignar los recursos económicos para la organización y equipamiento de los ejércitos y demás organismos de la defensa nacional, y proporcionar recursos para las operaciones militares (Nix, 2012, 90). Sin embargo, no pueden considerarse como poderes separados, sino como aspectos diferentes de un mismo poder, como es el de hacer la guerra (Jentleson, 2007, 28), con lo que existen zonas en las que las competencias de ambos poderes no están delimitadas con la suficiente nitidez, lo que supone motivo de fricciones.

No obstante, de las más de 200 veces que EEUU ha recurrido al poder militar a lo largo de su historia, sólo en cinco ocasiones ha tenido lugar una declaración de guerra formal por parte del Congreso norteamericano: la guerra de 1812 contra Gran Bretaña, la guerra con México en 1846-1848, la guerra con España en 1898, y las dos guerras mundiales. En las demás ocasiones se ha

⁸² *“The framers trusted balance, the diffusion of power, and shared responsibility—all basic elements of the new political system—to control the military.”* (Taylor, 1998, 50).

⁸³ *“Thus, the institutional jealousy of the two branches, even apart from constituent pressure, tended to make Congress less favorable to military appropriations. The result was that military leaders were generally on the side of the President; they appeared before congressional committees to support his program.”* (Huntington, 2002, 180).

⁸⁴ *“Military leaders, obligated to provide military advice to both the president and Congress, are constantly drawn into political controversy. In fact, Huntington states that the unintended consequence of the founders’ constitutional construction is that ‘the separation of powers is a perpetual invitation, if not an irresistible force, drawing military leaders into political conflicts’.”* (Nix, 2012, 91).

empleado la fuerza militar bien mediante otra medida legislativa de menor alcance, o la mayoría de las veces por decisión expresa del presidente, lo que proporciona argumentos a aquellos que defienden una mayor autonomía del presidente para poder utilizar la fuerza militar sin necesidad del refrendo del poder legislativo, lo que *de facto* ya ocurre.⁸⁵

Otro hecho que caracteriza la historia de las relaciones cívico-militares norteamericanas es la cantidad de oficiales generales que han llegado a la presidencia, ocho en total, comenzando con George Washington y finalizando con Dwight D. Eisenhower. A ello se suma otro buen número de líderes militares que optaron a ocupar la Casa Blanca aunque sin éxito.⁸⁶ Ello demuestra la tradicional permeabilidad que ha existido, hasta mediado el siglo XX, entre los ámbitos político y militar, en contra de la teoría de la separación propuesta por Huntington.

La Segunda Guerra Mundial dio comienzo a una nueva era en las relaciones cívico-militares, conformando la tendencia que va a prevalecer posteriormente tras la contienda, con un “nuevo equilibrio entre el control civil y el profesionalismo militar”.⁸⁷ Los tres aspectos que definieron las relaciones cívico-militares durante la guerra fueron: las principales decisiones sobre política y estrategia eran tomadas por los militares, que *de facto* dirigieron la guerra; éstos dirigieron la guerra en la forma en la que el pueblo y los líderes políticos norteamericanos querían que fuese dirigida; y en el frente doméstico, el control sobre la movilización económica e industrial en aras del esfuerzo bélico fue compartido entre militares y civiles, no sin fricciones entre ellos.⁸⁸

Por tanto, puede afirmarse que durante la Segunda Guerra Mundial, el poder de los líderes profesionales militares había alcanzado cotas sin precedentes (Huntington, 2002, 315). Ello hizo que en círculos académicos surgiese la alarma ante este gran poder alcanzado por el aparato

⁸⁵ “One of the favorite statistics of proponents of the presidency’s war powers is that of the more than two hundred times that the United States has used military force, only five have been through congressional declarations of war [...] Perhaps another ninety (e.g., the 1991 Persian Gulf War, the 2001 Afghanistan war, and the 2003 Iraq war) have been through some other legislative authority. All the others have been by presidents acting on their own, which is taken as evidence of both the need for and the legitimacy of president’s having such freedom of action.” (Jentleson, 2007, 29).

⁸⁶ “The roster of former general officers who later became President shows a strong intersection between politics and military affairs. The list includes Washington (probably as professional a soldier as it was possible to be in colonial America), Jackson, Harrison, Taylor, Grant, Hays, Garfield, and Eisenhower [...] The list of prominent but unsuccessful presidential aspirants who were also military leaders includes Scott, Fremont, McClellan, Hancock, Leonard Wood, Dewey, and MacArthur.” (Hooker, 2011,

⁸⁷ Ver Capítulo 12, “World War II: The Alchemy of Power”, en Huntington (2002, 315-344).

⁸⁸ “The result was that an astounding harmony of purpose and policy prevailed on the international front, as the military adopted civilian goals. The domestic front, on the other hand, was the scene of continuous conflict, acrimony, and bureaucratic infighting as civilian and military agencies clashed in the forwarding of their opposing interests.” (Huntington, 2002, 316).

militar, haciendo que cobrase de nuevo importancia la teoría de Lasswell sobre el “estado-cuartel” enunciada años atrás, que comenzaba a percibirse como una posibilidad de implantación real en EEUU.⁸⁹

Así, hacia el final de la contienda, los líderes políticos de EEUU “se enfrentaron a unos problemas en relación con el poder militar sin precedentes en cuanto a su complejidad y a su magnitud” (Kohn, 1994, 4-5). Según Huntington, en particular los miembros de la Junta de Jefes de Estado Mayor (*Joint Chiefs of Staff, JCS*) se habían convertido en “el otro yo del Presidente en la dirección de la guerra” (Westerman, 1996, 2). Decididamente, la actitud de los líderes militares hacia el control civil había cambiado completamente como consecuencia de las especiales circunstancias de la guerra. De hecho, los componentes de la JCS elaboraron en 1944 y 1945 los planes para la reorganización de los ejércitos en la posguerra, al margen del poder político, lo que refleja el rumbo que el control civil estaba tomando (Huntington, 2002, 335).

Como reacción a esta situación, una vez conseguida la victoria sobre Alemania y Japón, el poder político siente la necesidad de retomar el control civil sobre el estamento militar, en un momento en el que los máximos líderes militares trataban de perpetuar la preeminencia alcanzada durante la guerra recientemente finalizada.⁹⁰ Es entonces cuando tienen lugar cambios fundamentales en la forma en que hasta ese momento se habían desarrollado las relaciones entre el poder político y militar en EEUU.

Tres han sido las grandes reformas del estamento de seguridad y defensa norteamericano tras la Segunda Guerra Mundial, implicando todas ellas acalorados debates en el Congreso por su trascendencia (DeWind, 2009, 13). Tuvieron lugar en 1947, 1958 y 1986, y representaron importantes hitos en el intento del poder ejecutivo de organizar estructuras que aseguraran el control civil sobre los militares (Moore, 1998, 17). El primero de estos hitos tuvo lugar con la promulgación de la *National Security Act* de 1947 durante la administración Truman. Con esta ley se creó la estructura de mando nacional para el empleo del poder militar norteamericano que, con ciertas modificaciones, se mantiene vigente. En la práctica, esta ley pretendía, entre otras finalidades, asegurar un modelo de relaciones cívico-militares basado en un control civil efectivo

⁸⁹ “La hipótesis del ‘Estado cuartel’ incitó a muchos académicos a tomar seriamente las posibles consecuencias de la implantación de este tipo de Estado, máxime, viendo la magnitud que habían alcanzado los aparatos militares de muchos estados al finalizar la Segunda Guerra Mundial.” (Battaglino, 1999, 54).

⁹⁰ “*Civilian control was a relic of the past which had little place in the future. ‘The Joint Chiefs of Staff at the present time,’ Admiral Leahy said quite frankly and truthfully in 1945, ‘are under no civilian control whatever.’ And the Chiefs made it clear that they wanted to perpetuate this situation.*” (Huntington, 2002, 336).

sobre el poder militar, de acuerdo a los principios constitucionales de EEUU.⁹¹

La *National Security Act* de 1947 otorgó carta de naturaleza a las instituciones y organismos básicos de la estructura de seguridad y defensa nacional, con la creación del DoD y el cargo de SecDef, la Fuerza Aérea como un ejército separado del *Army*, la Junta de Jefes de Estado Mayor (*Joint Chiefs of Staff, JCS*) para la acción conjunta de las fuerzas militares, el Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council, NSC*), y la Agencia Central de Inteligencia (*Central Intelligence Agency, CIA*), entre otras (Lewis, 2007, 169). Estas organizaciones, si bien con otras denominaciones y diferencias en cuanto a sus responsabilidades y relaciones entre sus órganos, están presentes también en la mayoría de países del mundo.

Con esta ley se pretendía suprimir el enorme poder alcanzado por los ejércitos en el ámbito de la defensa, con la creación del DoD, a cargo de su Secretario, de quien dependerían cada uno de los ejércitos. Así mismo, se creaba la figura del jefe del JCS (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff, CJCS*) como principal asesor militar ante el presidente y el SecDef, pero sin definir realmente sus atribuciones con claridad. Esta indefinición en sus atribuciones se debió en parte al temor en ciertos círculos políticos a dotar a la figura del CJCS con un excesivo poder, lo que permitió que cada ejército tratase de mantener su ámbito de influencia y se malograra la pretendida sinergia en la acción coordinada de éstos.⁹²

La referida estructura de mando nacional, que a lo largo de los años ha sufrido ajustes y modificaciones para mejorar lo concebido al principio de la Guerra Fría, sin embargo cuenta con apasionados detractores.⁹³ Así, la principal objeción cabría encontrarla en su aparente incapacidad para lograr una auténtica coordinación y convergencia de esfuerzos entre los diferentes ejércitos que componen las fuerzas armadas, en un contexto de reducción del presupuesto de defensa y de disminución de la entidad de las fuerzas militares.⁹⁴ Por tanto, cada uno de los ejércitos defendía sus intereses particulares, presentándose como el componente

⁹¹ “*Second only to the Constitution, no other legislation has so thoroughly guaranteed civilian control of the military as the National Security Act of 1947.*” (Lewis, 2007, 384).

⁹² “*At the time, many within DOD feared that if they gave any real power to the CJCS that a ‘Czar-like’ position would be created and the advice given would be degraded. In reality, what this created was a huge bureaucracy where the JCS could not agree on anything without first gaining a consensus, usually through a compromise based on service parochialism.*” (DeWind, 2009, 14).

⁹³ “*For half a century, observant, senior military and civilian leaders have argued that the national command structure for the maintenance and employment of the Armed Forces of the United States instituted in the early days of the Cold War, damaged the ability of the United States to fight war; and as a consequence, impeded or precluded if from achieving political objectives.*” (Lewis, 2007, 169).

⁹⁴ “*The inner service rivalry for scarce military resources was so great between the JCS, that all advice was jaded towards their services best interest.*” (DeWind, 2009, 14).

resolutivo para el triunfo en un conflicto futuro y, en definitiva, para la seguridad y defensa nacional.⁹⁵ Con ello trataban de garantizarse una adecuada asignación de recursos,⁹⁶ lo que provocó en estos años de finales de los cuarenta una fuerte rivalidad entre los ejércitos.

La *National Security Act* de 1947, si bien creaba el puesto de SecDef como máximo responsable del DoD, del que dependían los Jefes de Estado Mayor de los ejércitos, sin embargo permitía a éstos mantener acceso directo al presidente en los asuntos de estrategia y organización militar (Huntington, 2002, 337). No contemplaba la figura del CJCS como único interlocutor ante el presidente, sino como interlocutor principal. Esta situación fomentaba la rivalidad interejércitos, dificultando la sinergia de sus capacidades, y erosionando la eficacia del conjunto de las fuerzas armadas. Ello a pesar de que esta ley contaba con una clara vocación de acabar con el “provincianismo” de los ejércitos en beneficio de una mentalidad más “conjunta”.⁹⁷

La incapacidad de esta estructura para proporcionar la imprescindible unidad de esfuerzo en la defensa, dadas las limitadas competencias que se otorgaban al CJCS, así como la pervivencia de los ejércitos como entidades propias, que en su intento por la preeminencia buscan el apoyo de la industria militar y de la política a diversos niveles, habrían sido la causa principal de las derrotas de Corea y Vietnam.⁹⁸ En concreto sobre la guerra de Vietnam, puede considerarse que no se perdió en 1975, sino en 1947, con la aprobación del *National Security Act* (Lewis, 2007, 182).

Durante la administración Truman, los líderes de los diferentes ejércitos ofrecieron en ocasiones una tenaz resistencia a las directrices políticas, haciendo fracasar varias iniciativas presidenciales. Incluso durante la administración Eisenhower su presidente, prestigioso militar retirado, tuvo serios problemas para imponer las directrices políticas a los mandos militares

⁹⁵ “*The services perfected their individual doctrines. They were unable to develop a joint doctrine. Each service believed its primary weapons systems and operational doctrines were essential to the security of the United States and its ability to fight war. As a consequence, the services were in conflict. Interservice rivalry produced a command structure that institutionalized conflict.*” (Lewis, 2007, 172).

⁹⁶ “*The services themselves fell into vicious internal fights over roles and missions, exacerbated by the President’s insistence on severely limiting the funds available for defense. The worse battle over roles and missions the country ever experienced occurred between 1946 and 1949.*” (Kohn, 1994, 5).

⁹⁷ “*The National Security Act that was passed and amended during Truman’s tenure began the long, slow, and often difficult process of bringing the services together. In that sense, it marked a major move away from a totally ‘service’ culture toward a more ‘military’ or joint one.*” (Herspring, 2005, 84)

⁹⁸ “*... the National Security Act of 1947 was an abysmal failure. This fact was evident before and during the Korean War; however, the system as executed during the Vietnam War was a national disgrace, eroding the potential combat power of all services [...] The National Security Act of 1947 institutionalized selfishness, not only in the Armed Forces, but also in the Congress, in industries, and in communities all across the United States. It diffused power, a cultural tenet for the Armed Forces, and permitted the services to pursue their objectives, almost exclusive of the other service.*” (Lewis, 2007, 171).

(Lewis, 2007, 384), siendo notorios en esta época los desafíos que destacados líderes militares plantearon al nivel político. A finales de los cuarenta, la cancelación de la construcción del súper-portaaviones *U.S.S. United States* por el entonces SecDef Louis A. Johnson, a fin de evitar duplicidades con capacidades ya existentes en la Fuerza Aérea y Mando Aéreo Estratégico, provocó la denominada “Rebelión de los Almirantes”.⁹⁹ Asimismo, el proyecto de Truman de eliminar el Cuerpo de *Marines* fue duramente contestado desde las filas militares e incluso desde las instancias políticas en Washington (Nix, 2012, 91).

Pero ante todo, el caso del general Douglas MacArthur es el que generó mayores tensiones en las relaciones cívico-militares. En 1951, MacArthur se manifestó públicamente contrario a la política exterior de EEUU hacia China en los inicios del conflicto en Corea, siendo relevado del mando y retirado del servicio activo, en lo que representó una amenaza directa a la supervivencia política del presidente Truman.¹⁰⁰ El enfrentamiento entre MacArthur y Truman se había manifestado tiempo atrás, hasta el punto de que el presidente llegó a considerar al general “no como un militar díscolo, sino como un enemigo político” (Dodd, 2012, 24-25). Su destitución supuso una clara reafirmación de la primacía del control civil (Westerman, 1996, 3).

Durante las administraciones de Truman y Eisenhower, además, se producen importantes reducciones en los presupuestos de defensa, lo que acrecienta la rivalidad entre los ejércitos por asegurarse una asignación de recursos presupuestarios suficiente. Los años de la administración Eisenhower fueron los del *New Look* y de la estrategia nuclear de la “represalia masiva”, en los que la prioridad en los presupuestos de defensa fue hacia los bombarderos del Mando Aéreo Estratégico y misiles balísticos, en detrimento principalmente de las fuerzas terrestres,¹⁰¹ con el Ejército recibiendo el menor porcentaje de los presupuestos de defensa.¹⁰² En 1956 el general Maxwell Taylor, jefe de Estado Mayor del Ejército, se manifestó abiertamente en contra de la política del presidente Eisenhower del *New Look*, llevando a cabo acciones para dificultar su puesta en práctica (Lewis, 2007, 178).

⁹⁹ “By the autumn of 1949, the senior echelons of the Navy were in open revolt against Johnson’s policies and authority.” (Rearden, 2012, 83).

¹⁰⁰ “The B36 controversy (the ‘Revolt of the Admirals’) in 1948 and the overt insubordination leading to the relief of MacArthur in 1952 represented direct challenges to the political survival of Secretary of Defense Louis Johnson in the first case and President Truman himself in the second.” (Hooker, 2010, 6).

¹⁰¹ “The New Look gave high priority to SAC as a mainstay of massive retaliation. SAC adopted new aircraft and weapons, expanded its base network, and improved its communication system. By contrast, the Eisenhower administration cut budgets for conventional ground forces substantially, betting that allies, backed by American air and sea power, would bear the brunt of fighting future regional wars.” (Mahnken, 2008, 27).

¹⁰² “On average, the Air Force received 46.4 percent of the defense budget during the Eisenhower years, compared with 28.3 percent for the Navy and Marines and 25.3 percent for the Army.” (Rearden, 2012, 143).

En este contexto se producen enconados conflictos de lealtades en los máximos líderes militares, entre la que están obligados a prestar al nivel político del estado-nación, y la que a su vez deben a sus respectivos ejércitos.¹⁰³ Esta situación se aprecia de forma manifiesta en la JCS, formada por los jefes de Estado Mayor de cada uno de los ejércitos, y en la que normalmente primaban los intereses corporativos sobre el bien común de la defensa.¹⁰⁴

Puede afirmarse que esta situación provoca una creciente brecha entre los líderes políticos y la cúpula militar. Por un lado, aquéllos no confían en los jefes militares, a los que ven incapaces de acordar una postura común y hablar con una voz única, al encontrarse inmersos en sus luchas por la relevancia. Y por otro lado, los jefes militares ven a los dirigentes políticos del Pentágono y la Casa Blanca como “adversarios” que tratan de recortar las capacidades y relevancia de sus respectivos ejércitos dentro de las Fuerzas Armadas norteamericanas. A su vez, el pueblo norteamericano y el Congreso desconfiaban de las declaraciones públicas del CJCS, al considerar que en la mayoría de las ocasiones se limitaban a apoyar las políticas que los líderes del Pentágono pretendían imponer, sin aportar el punto de vista puramente militar.¹⁰⁵

Un intento de mejorar esta situación se produjo con la revisión de la ley anterior, mediante la promulgación de la *Defense Reorganization Act* de 1958, todavía bajo la administración Eisenhower. Esta nueva ley trataba de eliminar las rivalidades interejércitos, reforzando los poderes del SecDef y desdibujando las misiones operativas de la JCS, cuyos componentes eran separados de la cadena de mando. En definitiva, se trataba de incrementar el “control civil” en el Pentágono sobre cada uno de los ejércitos, a través de atribuciones reforzadas para el Secretario de Defensa (DeWind, 2009, 14). Ello tendría nocivas consecuencias en la guerra de Vietnam, en la que el Secretario McNamara redujo a la irrelevancia a la JCS, y no sería hasta 28 años después, con la ley Goldwater-Nichols, cuando se pondría remedio a esta situación.

En el contexto de la Guerra Fría, los avances tecnológicos y su aplicación al ámbito bélico

¹⁰³ “*The administration’s foreign and fiscal policies conflicted with its military policies, creating a serious conflict of interests and conflict of loyalties for the generals and admirals. The policies of the administration exacerbated interservice rivalry.*” (Lewis, 2007, 174).

¹⁰⁴ “...they [Joint Chiefs] were like a professional team of superstars, each individually displaying unparalleled skill and capable of generating greater power than any single opponent in that field, but incapable of producing synergy, incapable of functioning as a team, incapable of supplanting service ego for the good of the whole; and, as a consequence, incapable of maximizing their potential power and usefulness to the nation.” (Lewis, 2007, 183).

¹⁰⁵ “*This, when the Joint Chiefs speak in public the American people and Congress cannot trust, cannot believe that they are hearing an honest assessment based on the Chief’s years of experience and service [...] The requirement for ‘team players’ was in part a requirement for ‘yes-men’, primarily in areas of national military strategy, strategic doctrine, and strategy for a given war. A few senior officers have publicly broken with administrations on various issues of national strategy. And as a rule, they have hurt or ended their careers in the process.*” (Lewis, 2007, 177).

provocaron una mayor injerencia del poder político en la esfera militar. El enorme poder destructivo del armamento nuclear hizo que los líderes civiles se inmiscuyeran en asuntos de estrategia, dejando poco margen a los militares incluso en el plano operacional y táctico.¹⁰⁶ A su vez, los avances en las tecnologías de la información, si bien de forma incipiente aún en estos años, facilitaban que los altos dirigentes políticos desde Washington pudiesen conocer detalles operacionales, con el potencial de interferir en ellos (Owens, 2011, 18). Todo ello sirvió para agravar las tensiones en las relaciones cívico-militares.

A principios de la década de los cincuenta, el historiador T. Harry Williams popularizó la categorización de los líderes militares norteamericanos en la historia del país en lo referente a sus relaciones con el poder civil en dos tradiciones distintas, denominadas “los *Ike*” y “los *Mac*”, en referencia, respectivamente, a los generales Dwight D. Eisenhower y Douglas MacArthur. Los adscritos a la primera tradición serían más proclives a aceptar la subordinación al mando político que los segundos.¹⁰⁷ Los *Ike* se mantendrían al margen de asuntos políticos, representando el ideal de militar democrático,¹⁰⁸ mientras que los *Mac* se mostrarían “distantes y aristocráticos”, no importándoles exponer públicamente sus discrepancias con el mando político.¹⁰⁹

Este paradigma mostraba la dicotomía entre los líderes militares norteamericanos no en cuanto a la forma de hacer la guerra, sino en términos de la diferente manera de afrontar las relaciones cívico-militares, y más concretamente el poder civil (Bacevich, 1987, 40-41). No obstante, para Huntington, si bien con matices diferentes, ambos representan una misma tradición en el militarismo norteamericano, cual es “la tradición de la implicación en política”, proponiendo este autor que la auténtica dicotomía se encuentra, por un lado, entre la tradición “de los *Ikes* y *Macs*”, y por otro, la de aquellos líderes militares que muestran un militarismo puramente profesional, representado por la tradición de “los Sherman, Pershing y Ridgway”

¹⁰⁶ “La apertura de la caja de Pandora atómica produjo un cambio ejemplar en las consideraciones operacionales y estratégicas sobre el modo de hacer la guerra e introdujo un elemento apocalíptico, el cual - según Kohn - ‘requirió que los civiles invadieran la tradicional autoridad militar operacional’.” (Westerman, 1996, 2).

¹⁰⁷ “*One is represented by the friendly, folksy, easygoing soldier who reflects the ideals of a democratic and industrial civilization and who cooperates easily with his civilian superiors. This ‘Ike’ tradition is exemplified by Zachary Taylor, U. S. Grant, and Dwight D. Eisenhower. Opposing this is the ‘Mac’ tradition, embodied in Winfield Scott, George B. McClellan, and Douglas MacArthur – brilliant, imperious, cold, dramatic officers deriving their values and behavior from an older, aristocratic heritage and finding it difficult to subordinate themselves to civilian authorities.*” (Huntington, 2002, 367).

¹⁰⁸ “*He [the Ike] respected civilian authority, stayed on good terms with the administration in Washington, and scrupulously avoided partisan politics [...] He was the model of the democratic soldier: successful in war, but at root unmilitaristic and fiercely protective of basic national principles.*” (Bacevich, 1987, 40).

¹⁰⁹ “*This type of general [the Mac] considered himself intellectually superior to his civilian masters. He quarreled with them often and did not hesitate to make these disagreements public. He coveted the Presidency, but despite his brilliance and his victories he never became a serious contender. The people respected him as a gifted soldier, but they did not trust him.*” (Bacevich, 1987, 40).

(Huntington, 2002, 367).

En este contexto es cuando comienza a cobrar auge el estudio de las relaciones cívico-militares, al ser considerado como un aspecto esencial de la política de seguridad y defensa de la nación, con la referida obra de Huntington, *The Soldier and the State*, publicada en 1957 y convertida en referencia clásica de este ámbito de estudio. Como se ha expuesto, es significativo resaltar que en el momento de su publicación tenían lugar en EEUU importantes debates sobre la ineficacia de la acción conjunta entre los diferentes ejércitos y, por tanto, la dificultad de los líderes políticos en el Pentágono para articular una política de seguridad y defensa, imprescindible para asegurar la convergencia de esfuerzos en una Guerra Fría que se encontraba en todo su apogeo, así como para asegurar el control civil ante el enorme poder que había alcanzado el estamento militar,¹¹⁰ que desde la administración trataba de ser contrarrestado.

En cualquier caso, una constante que ha influido enormemente en las relaciones cívico-militares ha sido las rivalidades interejércitos, imposibilitando en la mayoría de las ocasiones contar con una única voz entre los líderes militares para exponer su criterio al poder político. Esta situación ha sido aprovechada por algunos líderes políticos para, en ausencia de una postura unificada entre los militares, invadir competencias que son de la exclusiva responsabilidad de éstos. Fue lo ocurrido con el SecDef McNamara durante la guerra de Vietnam, al imponer su criterio sobre aspectos puramente operacionales, llegando al extremo de seleccionar desde Washington los objetivos a bombardear en la campaña aérea contra Vietnam del Norte.¹¹¹

La intervención de EEUU en la guerra de Vietnam con las administraciones de Kennedy, Johnson y Nixon supuso un claro ejemplo de violación del principio de control civil objetivo propuesto por Huntington, con desastrosas consecuencias en las relaciones cívico-militares,¹¹² lo que condujo en parte a la derrota norteamericana (DeWind, 2009, 21). En concreto, la presidencia de Johnson ha sido referida como “el caso más clásico de turbulentas relaciones cívico-militares en la segunda mitad del siglo XX” (Bennett, 2010, 2).

¹¹⁰ “En este sentido, la teoría de las relaciones cívico-militares está pensada en la clave de limitar al máximo el poder militar en un período donde la influencia de las fuerzas armadas estadounidenses había llegado hasta donde nunca antes lo habían hecho.” (Battaglino, 1999, 59).

¹¹¹ “*During the Vietnam War McNamara developed the theater strategy and strategic doctrine for the air and ground wars. The services were divided and incapable of developing a comprehensive strategy for the conduct of the Vietnam War. Those divisions made McNamara the strategist and, arguably, the senior most operational commander. The Pentagon ran Operation Rolling Thunder to the point of selecting targets.*” (Lewis, 2007, 384).

¹¹² Ver estudios sobre las relaciones cívico-militares durante la guerra de Vietnam en Dodd (2012, 43-57), Rearden (2012, 245-334), Bennett (2010, 20-24), DeWind (2009, 18-35) y Herspring (2005, 140-146, 152-180, 190-213).

Así, la actuación del SecDef Robert McNamara es reconocida por los expertos en relaciones cívico-militares como paradigmática de la injerencia indeseada del poder político en el ámbito estrictamente militar. Hasta tal punto llegaron las relaciones cívico-militares a ser notoriamente disfuncionales durante la administración Johnson que se ha afirmado que el síndrome postraumático de tensión colectiva que experimentaron los militares norteamericanos después de Vietnam fue, en parte, una reacción contra los rígidos métodos de toma de decisiones de McNamara y su sistemático desprecio por la opinión de los militares (Westerman, 1996, 3).

Las relaciones entre civiles y militares se llevaron a cabo según el “modelo vertical” de Huntington, descrito anteriormente, en el que el presidente Johnson, que sentía “aversión y desconfianza por sus mandos militares”, con “una visión liberal y antimilitarista de la política”, y además de otorgar atención prioritaria a los asuntos domésticos,¹¹³ delegó toda su autoridad en su SecDef McNamara, evitando el acceso de los líderes militares al presidente. Ello se debió en gran medida a la importancia menor que el presidente concedía a la guerra de Vietnam, que pretendió mantener al margen de la carrera electoral.¹¹⁴ Así, McNamara ejerció un control absoluto del DoD, excluyendo a la JCS de la toma de decisiones (Dodd, 2012, 43-44).

McNamara había trabajado catorce años como alto directivo en el mundo corporativo, llegando a ser designado presidente de la Compañía Ford, antes de ocupar el cargo de Secretario de Defensa con Kennedy y, tras su asesinato, con Johnson.¹¹⁵ Precisamente Kennedy le había elegido por estos antecedentes, en la creencia de que su experiencia en la empresa civil sería un activo para mejorar las dañadas relaciones cívico-militares que habían caracterizado la administración anterior del presidente Eisenhower.¹¹⁶

En los dos años que ocupó el cargo con Kennedy, McNamara dejó su impronta al llevar a cabo importantes reformas en el DoD para proporcionar una mayor eficiencia en su

¹¹³ “... during Vietnam, Johnson’s primary focus was on his domestic agenda and his need to be reelected in order to push his ‘Great Society’ through Congress. As a result, he turned over the strategy of the Vietnam War to his Secretary of Defense, Robert McNamara, who had no combat experience.” (Bennett, 2010, 21).

¹¹⁴ “But in Johnson’s mind, Vietnam was not primarily a national security problem; it was a nuisance issue – something that he was determined to keep out of the election campaign.” (Herspring, 2005, 162).

¹¹⁵ “In November of 1960, after just fourteen years at Ford, Henry Ford announced McNamara as its next president. McNamara only held this position for a month before accepting the role as the Secretary of Defense in the Kennedy administration.” (Dodd, 2012, 52-53).

¹¹⁶ “Kennedy’s main reason for appointing this former executive from Ford Motor Company was his hope that he could and would introduce modern management techniques to the Pentagon as well as create a better climate for civil-military relations than had existed under Eisenhower.” (Herspring, 2005, 121).

funcionamiento.¹¹⁷ Sus antecedentes en el mundo corporativo, y su intento de aplicarlos al ámbito de la defensa, recuerdan a los del SecDef Donald Rumsfeld, también caracterizado por sus turbulentas relaciones con los líderes militares, como se estudiará con posterioridad.

El estilo de liderazgo de McNamara se caracterizó por la desconfianza hacia los mandos militares, compartida por el presidente Johnson, y una obsesión por el control directo de su actuación.¹¹⁸ Tal es así que confió preferentemente en asesores civiles, los denominados “niños prodigio” (*Whiz Kids*),¹¹⁹ que ofrecían métodos analíticos cuantitativos basados en análisis de sistemas (Bennett, 2010, 3). Durante la Segunda Guerra Mundial McNamara había prestado sus servicios en la Fuerza Aérea como especialista en estadística, lo que le inculcó estas preferencias por el análisis estadístico (DeWind, 2009, 28).

El papel protagonista de los *Whiz Kids* en el seno del Pentágono como forma preferente de asesoramiento al SecDef suscitó fuertes recelos entre los líderes militares, que percibían como marginal su participación en el proceso de toma de decisiones sobre aspectos militares,¹²⁰ con el consiguiente perjuicio en las relaciones entre el JCS y el SecDef. Los procedimientos de análisis de sistemas se convirtieron en el juicio esencial para la toma de decisiones en el ámbito de la defensa.¹²¹ Así, los miembros del JCS se sintieron relegados a un papel secundario, percibiendo que desde el liderazgo civil del Pentágono se trataba de imponer criterios sobre aspectos puramente operativos o incluso tácticos con los que los *Whiz Kids* no estaban familiarizados.¹²²

¹¹⁷ “Under Kennedy, McNamara had firmly established his authority, using it to carry out two major revolutions within the department – one, to redesign the military strategy and Armed Forces of the United States to achieve greater flexibility and effectiveness; the second, to install new methods of analysis and decision-making in the areas of planning, management, and acquisition.” (Rearden, 2012, 245).

¹¹⁸ “The control exerted by Secretary of Defense Robert McNamara has much to do with his ambitious nature, need for centralization of control, and distrust of senior military leaders.” (Dodd, 2012, 56).

¹¹⁹ “McNamara arrived in Washington with his so-called ‘Whiz Kids,’ the majority of whom came from places like the Rand Corporation, where they had relied on analytical frameworks such as systems analysis to understand and address defense issues.” (Herspring, 2005, 121).

¹²⁰ “The Chiefs became concerned that these amateurs would take over their function in designing and building weapons systems and in determining the mix of such systems. Every general and admiral would openly admit that cost effectiveness was an important consideration, but they rebelled at efforts by McNamara and his Whiz Kids to make it the top priority. The resulting clash of cultures would lead to one problem after another.” (Herspring, 2005, 122-123)

¹²¹ “At the heart of McNamara’s reforms was the use of computer modeling techniques known as ‘systems analysis,’ which the Secretary and his staff used to develop 5-year projections of military spending based on ‘program packages’ in various functional areas such as strategic nuclear forces, general purpose forces, continental defense, and airlift and sealift forces.” (Rearden, 2012, 246).

¹²² “Although the Chiefs certainly recognized McNamara’s right to have a separate source of information, they objected to the disdainful attitude held by McNamara and the Whiz Kids, who lacked knowledge about the military and its operation. Being instructed on how to fight the war by someone who knew nothing about war was hard to swallow.” (Herspring, 2005, 181).

En cualquier caso, es preciso reconocer la parte de responsabilidad en que incurrieron los líderes militares norteamericanos en cuanto a estas nocivas relaciones cívico-militares, por su incapacidad para formular una propuesta unificada sobre la estrategia a seguir, inmersos como estaban en su “provincianismo” y rivalidades interejércitos.¹²³ Ello restaba credibilidad a sus opiniones ante los líderes políticos, aumentando su desconfianza y desdén hacia el estamento militar. Además, esta falta de cohesión en el seno del JCS fue instrumentalizada por McNamara, que fomentó estas rivalidades, en la creencia del principio de “divide y vencerás” (DeWind, 2009, 33). Johnson y McNamara se relacionaban directamente con el jefe de las fuerzas norteamericanas en Vietnam, general Westmoreland, sin tener en cuenta al JCS (Rearden, 2012, 297), lo que supone una clara disfunción de las relaciones cívico-militares.

Como consecuencia de la estrategia de la administración Johnson, a instancias de McNamara, para afrontar la situación en Vietnam, pueden identificarse dos aspectos principales en los que el desencuentro entre militares y poder político fue más señalado. Por un lado, la “Respuesta gradual” en el empleo del poder militar, y por el otro, el recurso al “recuento de cadáveres” (*body count*) como forma de medir el éxito de las operaciones militares, proceso dirigido desde Washington por los *Whiz Kids*.

La “Respuesta gradual” respondía a la intención del presidente Johnson de mantener el conflicto limitado, evitando así el choque con las grandes potencias, China y la URSS, y con el Congreso.¹²⁴ La implicación progresiva en el conflicto también se realizó con vistas al cálculo electoral doméstico, en la idea de que perjudicaría menos a la administración ante la opinión pública norteamericana,¹²⁵ y facilitaría el triunfo electoral de Johnson en las elecciones.¹²⁶

Con esta fórmula la implicación de EEUU se produciría de forma progresiva, primero en forma de bombardeos aéreos de baja intensidad, incrementados en función de la evolución de la

¹²³ “For the JCS, every major decision between them and the civilian leadership regarding the Vietnam War was a combat exercise and, due, in part, to their lack of cohesiveness, the President rarely sided with them.” (DeWind, 2009, 30).

¹²⁴ “President Johnson's goal for the war was to keep it limited; he did not want it to escalate. He did not want to risk bringing in the Russians or the Chinese, fearing Nuclear War, and he did not want it to interfere with the domestic policy he desperately wanted passed through Congress.” (DeWind, 2009, 34).

¹²⁵ “In essence, this approach was aimed ‘not at imposing one’s will on the enemy but to communicate with him’. If the United States showed its resolve and gradually increased pressure on the Vietcong and especially the North Vietnamese, in time the latter would come to recognize that battle against the mighty United States was a futile undertaking. Johnson preferred this approach because it would not undermine his domestic agenda; unfortunately, it did not work.” (Herspring, 2005, 154).

¹²⁶ Johnson había alcanzado la presidencia tras el asesinato de Kennedy, de quien era su vicepresidente. Este hecho hacía que “necesitase” un triunfo en las siguientes elecciones presidenciales, a fin de “legitimar” su ocupación del Despacho Oval.

situación y de las conversaciones y negociaciones con Vietnam del Norte, cuya premisa fundamental era “abrir un diálogo con el enemigo, no destruirlo” (DeWind, 2009, 27). Esta “doctrina del gradualismo” fue incluso abiertamente criticada como ineficaz por altos mandos militares en declaraciones ante el Senado.¹²⁷ El despliegue de fuerzas terrestres seguiría el mismo criterio gradual. En cualquier caso, esta forma de empleo del poder militar es absolutamente contraria a la *American Way of War* de empleo decidido de la fuerza para obtener la victoria completa, como se ha expuesto anteriormente.

Y el segundo punto de fricción fundamental en las relaciones cívico-militares fue el “recuento de cadáveres” de soldados de Vietnam del Norte y guerrilleros del Vietcong como métrica para valorar los resultados de las acciones militares sobre el terreno. Este hecho no es sino consecuencia de la obsesión de McNamara por la “cuantificación”, como forma de ejercer un control directo sobre la actuación de los militares, ante la desconfianza que le suscitaban (DeWind, 2009, 28), y reminiscencia de sus antecedentes en el mundo empresarial.¹²⁸ Esta medida fue considerada entre los mandos militares como improcedente, en el contexto del malestar que produjo entre éstos la intromisión de los *Whiz Kids* y los líderes civiles del Pentágono en el ámbito puramente militar.¹²⁹

Esta obsesión por el recuento de bajas enemigas condicionó la táctica y el empleo de las unidades norteamericanas desplegadas sobre el terreno, al tratar los jefes de las unidades, en su intento de demostrar su eficacia en las operaciones, de causar el mayor número de bajas, así como en ocasiones facilitar cifras falsas.¹³⁰ Esta táctica, además, resultó absolutamente contraproducente para la lucha contra la insurgencia, como se estudiará posteriormente, además de representar un claro motivo de fricción entre las autoridades militares y las civiles, que desde Washington reclamaban de sus fuerzas militares en Vietnam las mayores cifras de bajas posibles.

¹²⁷ “Already severely strained, relations between McNamara and the Joint Chiefs became even worse once the Stennis committee’s hearings began. Testifying in executive session, the JCS, Admiral Sharp, and Lieutenant General William W. Momyer, USAF, commander of the Seventh Air Force in Vietnam, all insisted that the administration’s ‘doctrine of gradualism’ toward bombing had proven ineffective and that the air campaign they were allowed to carry out was too little too late.” (Rearden, 2012, 310).

¹²⁸ “In his [McNamara’s] mind, the military had to be monitored, just as processes had been at the Ford Company; thus, believing that an emphasis on numbers was the only reasonable means of measuring success in Vietnam, McNamara argued ‘there are things you cannot quantify; honor and beauty, for example. But things you can count, you ought to count’.” (Herspring, 2005, 154).

¹²⁹ “Indeed, the military especially hated being told to carry out body counts and then being criticized for doing so as if it had been the army’s idea in the first place.” (Herspring, 2005, 181).

¹³⁰ “The generals were appalled at McNamara’s insistence on body counts [...] although numerous American military officers tried to play the game fairly, others exaggerated numbers. And even if officers in the field reported the numbers accurately, they would probably be inflated as they moved up the chain of command. Everyone wanted the general to be happy, and the higher the numbers, the happier he would be.” (Herspring, 2005, 154-155).

En suma, la actuación del presidente Johnson y su SecDef McNamara supuso una violación de los principios de la cultura militar, con muestras de desdén hacia el asesoramiento y juicio de los líderes militares que alcanzó incluso el nivel de falta de consideración, creando un sentimiento recíproco de éstos hacia las autoridades civiles en el Pentágono.¹³¹ Pero sobre todo, puede considerarse como una violación de la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares, en un doble aspecto. Por un lado, el ámbito político no definió con claridad sus objetivos y en consecuencia la estrategia a seguir en la guerra de Vietnam fue cuando menos inconsistente, si no inexistente. Y por otro lado, la esfera “huntingtoniana” de actuación autónoma propiamente militar fue sistemáticamente vulnerada, con intromisiones incluso en el ámbito táctico consideradas inaceptables por el mando militar.

La derrota de Vietnam, en medio de la crisis institucional por el caso *Watergate* que llevó a la dimisión del presidente Richard Nixon, condujo al denominado “síndrome de Vietnam”, por el que el estamento militar dejó patente su rechazo a nuevas intervenciones limitadas, sin una clara estrategia de salida, y con unos objetivos políticos inconsistentes que no permiten la definición de una estrategia adecuada. Desde el punto de vista de las relaciones cívico-militares, el síndrome de Vietnam condujo a una intervención más activa de los líderes militares para expresar sus opiniones y juicios en cuanto a la utilización de las fuerzas militares ante el poder político (Herspring, 2005, 216). Puede referirse, por tanto, la existencia de un “síndrome Johnson-McNamara” entre los mandos militares norteamericanos, dispuestos a que no se reprodujese la situación vivida en cuanto a sus relaciones con el poder civil.

3.2.2. La ley Goldwater-Nichols.

Como se ha expuesto con anterioridad, un aspecto determinante que dificulta un adecuado control civil sobre el estamento militar es el enorme poder que cada uno de los ejércitos ha mantenido tradicionalmente en la estructura de seguridad y defensa norteamericana, que influye en el control efectivo del poder político desde el Pentágono. Este hecho ha llevado a decir que “las tres instituciones de EEUU más poderosas en la seguridad y defensa de la nación son el

¹³¹ “Both men (McNamara especially) violated almost every aspect of military culture. They repeatedly lied to, misled, and ignored the Chiefs [...] Both McNamara and the president demonstrated their disrespect for-and even loathing of-their subordinates on several occasions, which certainly undermined the possibility of working together smoothly. Consequently, they gradually lost the Chiefs’ respect and trust, and the president’s power of persuasion eroded to almost nothing.” (Herspring, 2005, 181).

Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y no el Pentágono, el Congreso o incluso el presidente”.¹³² Así, a principios de los ochenta, comenzaron las acciones legislativas en el Congreso norteamericano para poner fin a esta situación no deseada.¹³³

Lo anterior, unido a la conmoción entre los militares norteamericanos por la derrota de Vietnam, hizo que generales y almirantes se interesasen por corregir la situación, ante su incapacidad para mostrar un acuerdo sobre cuestiones fundamentales que afectaban al futuro de las Fuerzas Armadas. Además, la necesidad de potenciar el carácter conjunto de las fuerzas militares era patente, sobre todo desde la fallida operación para el rescate de rehenes norteamericanos en Irán,¹³⁴ y los errores en la invasión de Granada.¹³⁵ A ello se sumó el mayor interés mostrado por el poder político en contar con un criterio unificado proveniente de los líderes militares, todo ello para evitar “otro Vietnam”.¹³⁶

En este contexto fue promulgada en 1986 la *Goldwater-Nichols Reorganization Act*, normalmente referida como ley Goldwater-Nichols.¹³⁷ Esta ley nació, tras cinco años de intensos debates en Washington, con la intención de enmendar los errores políticos de las administraciones norteamericanas durante la guerra de Vietnam, así como los errores de los militares para articular unas adecuadas relaciones cívico-militares (DeWind, 2009, 14). Puede afirmarse que la *Defense Reorganization Act* de 1958 no había producido los efectos deseados.

¹³² “And Carl Builder concluded: ‘The most powerful institutions in the American national security arena are the military services –the Army, Navy, and Air Force – nor the Department of Defense or Congress or even their commander in chief, the president [...] The roots of modern American military strategies lie buried in the country’s three most powerful institutions: the Army, Navy and Air Force. Though many people outside the military institutions, including academics, and presidents may propose military strategies and concepts, these can be implemented only if and when military institutions accept and pursue them.’” (Lewis, 2007, 383). Citado de Carl Builder, *The Masks of War* (Baltimore, 1989): 3.

¹³³ En el contexto de los inicios del trámite de una nueva ley para la reorganización de la defensa, un miembro del Congreso de EEUU, especialista en temas de defensa, expuso, a principios de los ochenta: “*The overwhelming influence of the four services is completely out of proportion to their legally assigned and limited formal responsibilities.*” (Locher, 1996, 10).

¹³⁴ La Operación “*Eagle Claw*”, en 1980, fue el intento de rescatar a los 53 rehenes norteamericanos retenidos tras el asalto a la embajada de EEUU en Teherán. La operación fue un desastre, resultando en la muerte de ocho militares norteamericanos, y poniendo en evidencia la necesidad de contar con una única cadena de mando en las operaciones militares que integrasen a fuerzas de varios ejércitos (Bennett, 2010, 18).

¹³⁵ La Operación “*Urgent Fury*”, en 1983, para la invasión de la isla de Granada, evidenció importantes fallos en el planeamiento y conducción operacionales, debido a la deficiente coordinación conjunta.

¹³⁶ “*In the post-Reagan era generals and admirals endeavored to exert greater influence over the conduct of war and the decision to go to war than during the Kennedy, Johnson, and Nixon Administrations. This was because Presidents, such as Reagan and George H. W. Bush, with the memories of Vietnam still fresh, were more willing to accept the general’s professional advice and leadership, and generals and admirals were more aggressive in rendering it. Both parties feared another Vietnam*” (Lewis, 2007, 384).

¹³⁷ Ver “*The Goldwater Nichols Act: More Revision to the National Command Structure*”, en Lewis (2007, 310-313).

La ley Goldwater-Nichols fue virtualmente impuesta por el Congreso frente a la activa resistencia del DoD y de los ejércitos (Bruneau, 2001, 14). Puede interpretarse como una demostración de la voluntad del poder legislativo de implicarse más intensamente en los asuntos de seguridad y defensa,¹³⁸ hasta entonces mayoritariamente en manos del poder ejecutivo. En su momento tuvo un enorme impacto, siendo considerada entonces por el congresista y posteriormente SecDef Lee Aspin como “probablemente el mayor cambio radical en la historia de las fuerzas militares de EEUU desde el Congreso que creó el Ejército Continental en 1775” (Locher, 1996, 10).

Dos fueron las aportaciones principales de esta ley. Por un lado, se potenciaba enormemente la figura del CJCS como principal asesor en aspectos de estrategia militar a los máximos líderes políticos de la nación con responsabilidades en este ámbito, el SecDef y el presidente, al mismo tiempo que disminuían las atribuciones de los jefes de Estado Mayor de los ejércitos, que quedaban reducidas a asuntos de personal, logística y adquisición de materiales (Herspring, 2005, 296). Por otro lado, se aumentaban las atribuciones de los comandantes de los Mandos Unificados, limitando a su vez las del SecDef. Con la promulgación de la ley Goldwater-Nichols “la teoría ‘normal’ de las relaciones cívico-militares había triunfado” (Cohen, 2002, 188).

El CJCS, si bien no ejercía mando directo sobre las fuerzas militares, se convertía en el único militar presente en el Consejo de Seguridad Nacional, y con acceso al presidente. Aunque no se encontraba en la cadena de mando, las órdenes desde el SecDef a los Mandos Unificados eran transmitidas a través de él, así como las relaciones de éstos con los máximos líderes políticos. Con ello los legisladores pretendían que el DoD contase con una voz única, al converger la del Secretario y del CJCS, esta última ya libre del “provincianismo” mostrado por los jefes de Estado Mayor de cada ejército, lo que redundaría en unas más saludables relaciones cívico-militares.¹³⁹

Puede afirmarse que la ley Goldwater-Nichols convirtió al CJCS en el principal actor de las

¹³⁸ “... *the Hill’s direct involvement in drafting the act demonstrated Congress’s belief that its members played a major role in national security affairs. Senior military officers would be expected to speak candidly when providing congressional testimony.*” (Herspring, 2005, 296).

¹³⁹ “... *in designating the Chairman as the principal military adviser, Congress envisioned him becoming an ally of the Secretary with a common department-wide, non-parochial perspective. This change sought to provide the Secretary with independent military advice and also end the civil-military nature of past Pentagon disputes.*” (Locher, 1996, 11).

relaciones cívico-militares en cuanto a la representación del poder militar ante el poder civil.¹⁴⁰ Además, estas disposiciones demuestran la prevalencia en EEUU de la visión huntingtoniana de las relaciones cívico-militares, al tratar de dotar de un asesoramiento militar autónomo, centralizado y único a los líderes políticos (Cohen, 2002, 229).

La ley Goldwater-Nichols potenciaba así mismo la figura de los Mandos Unificados en los que se divide el mundo,¹⁴¹ con sus comandantes informando y recibiendo órdenes directamente desde el poder político en Washington pero vía el CJCS, que sin embargo no se encontraba en la cadena de mando.¹⁴² La ley de 1958 ya había eliminado a los jefes de Estado Mayor de la cadena de mando en operaciones, pero seguían ejerciendo una influencia *de facto* sobre los comandantes en jefe en zona de operaciones, lo que añadía confusión (Locher, 1996, 12), pero sobre todo restaba eficacia en la conducción estratégica de la guerra.

La cadena de mando sería directa desde el presidente y el SecDef a los comandantes de los Mandos Unificados, quedando fuera de esta cadena tanto el CJCS como los jefes de Estado Mayor de los ejércitos.¹⁴³ Estos comandantes contarían con atribuciones reforzadas para la conducción de las operaciones en su área de responsabilidad y la organización de las fuerzas que los ejércitos ponían a sus órdenes.¹⁴⁴ Con esta medida, además, se conseguía que el presidente, como comandante en jefe, estuviese directamente implicado en la conducción de la guerra desde Washington, si bien al nivel político que le corresponde, con acceso directo al jefe de las operaciones en el Mando Unificado correspondiente, a diferencia de lo ocurrido en el caso de Vietnam con el presidente Johnson, anteriormente referido.

¹⁴⁰ “*But Goldwater-Nichols made the Chairman, not the Joint Chiefs of Staff as a whole, the primary military adviser to the president and the secretary of defense. Along with the large Joint Staff, the Chairman per se has become a major player in civil-military affairs, despite the fact that he is not in the chain of command.*” (Owens, 2011, 17).

¹⁴¹ Los Mandos Unificados (*Combatant Command, COCOM*) fueron creados en 1946 por el Plan de Mandos Unificados (*Unified Command Plan*), que dividía el mundo en áreas geográficas de responsabilidad asignada a cada COCOM, siendo actualizado cada dos años. Tras el 11-S, fue creado el NORTHCOM para el territorio continental de EEUU, Canadá y México. El de más reciente creación ha sido el AFRICOM, con lo que el número total de COCOM,s. asciende a nueve. Ver Feickert (2013).

¹⁴² “*Thus, the Chairman’s military advice to the President was no longer circumscribed by the opinions of the other members of the Joint Chiefs. The Chairman attended and participated in meetings of the National Security Council, subject to the direction of the President. Communications from the President and the Secretary of Defense to the Unified combatant commands were to go through the Chairman [...] the power of the Chairman was substantially increased.*” (Lewis, 2007, 312).

¹⁴³ “*Capitol Hill clarified the chain to each commander and emphasized that all were responsible to the President and Secretary for the performance of assigned missions. The act prescribed the chain of command as running from the President to the Secretary to the CINC. The Joint Chiefs, including the Chairman, were explicitly removed.*” (Locher, 1996, 12).

¹⁴⁴ “*The Goldwater-Nichols Act’s objective in delineating these powers was to insure balance was achieved in the commander’s authority and responsibility, which was previously lacking, causing multiple problems throughout the Vietnam conflict.*” (Dodd, 2009, 16-17).

Todas estas medidas en realidad buscaban disminuir el poder ejercido por cada uno de los ejércitos, y con ello incrementar el control civil. Las rivalidades por la preeminencia en el escenario de la defensa norteamericana del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, y los *Marines*, constituían un serio condicionante para unas adecuadas relaciones cívico-militares. Pero al mismo tiempo, puede considerarse que la ley Goldwater-Nichols también pretendía impedir la intrusión del poder político en aspectos exclusivamente operacionales propios del ámbito militar, para evitar lo ocurrido en la guerra de Vietnam. Serían los comandantes de los Mandos Unificados los únicos responsables del planeamiento y conducción de las operaciones militares en su zona de responsabilidad, en dependencia de mando directa desde el poder político en Washington. La teoría de Huntington parece estar presente en estas formulaciones.

Como muestra clara de los efectos de la ley Goldwater-Nichols se encuentra el caso de la operación “Tormenta del Desierto” en 1991, en la que el general Schwarzkopf reconoció haber contado con la máxima libertad de acción para la conducción de la campaña, sin injerencias desde Washington que influyeran en el ámbito puramente militar para el empleo de las fuerzas militares, si bien bajo el lógico control político de las operaciones en el contexto de la estrategia político-militar.¹⁴⁵ Este episodio debe considerarse como un caso claro de confianza y aceptación del asesoramiento militar del CJCS, general Colin S. Powell, por parte del liderazgo político, el presidente George H. Bush y el SecDef Dick Cheney (Bennett, 2010, 3).

3.2.3. El presidente Clinton y el “político de uniforme” Colin S. Powell.

En los años posteriores al final de la Guerra Fría se producen una serie de acontecimientos en el ámbito de la seguridad y defensa de EEUU, como son la reducción de la entidad de los ejércitos y las políticas para la integración de los homosexuales en los ejércitos, que alteraron enormemente el normal funcionamiento de las relaciones cívico-militares (Hooker, 2010, 4). No obstante, en la década de los noventa, a pesar de que se consolida la profesionalización de las Fuerzas Armadas y con ello unos niveles menores de fuerzas militares en los que se renuncia a la recluta obligatoria y se abandona la figura del “ciudadano-soldado”, es significativo reconocer

¹⁴⁵ “When asked ‘Who picks the targets in Desert Storm?’ General Schwarzkopf responded that President Bush had left the details of the war to his generals. Bush, he declared, had ‘allowed the commanders in the field to do what the commanders in the field think is correct. Obviously, we brief them on what we’re doing. Obviously, if they thought we were doing something dumb, they’d tell us about it, and we’d change it.’ The powers of the President to replace or relieve an officer, or an entire chain of command, to deploy forces, and determine how they would be used, had not changed.” (Lewis, 2007, 385).

que se mantiene el apoyo de la opinión pública norteamericana hacia sus Fuerzas Armadas.¹⁴⁶

Así, los factores determinantes de las relaciones cívico-militares en la última década del siglo XX, son: el aumento de popularidad de las Fuerzas Armadas tras “Tormenta del Desierto” en 1991; la disminución en el número de líderes políticos con experiencia militar; la tendencia de los miembros del Congreso a alcanzar acuerdos con los militares para oponerse a ciertas políticas presidenciales sobre seguridad y defensa; la nueva destreza mostrada por los ejércitos y sus *lobbies* en el ámbito político; y la personalidad y carácter de hombres como Bill Clinton, George H. Bush, Colin Powell, John Shalikashvili, y otros líderes de alto rango políticos y militares. Las interacciones entre estos factores condicionaron las relaciones de poder, en unos años en los que no se produjeron cambios significativos en el sistema establecido para el control civil de los militares desde las disposiciones de la ley Goldwater-Nichols (Lewis, 2007, 385).

La llegada del presidente Bill Clinton a la Casa Blanca en 1992 ha sido considerada como la prueba más importante a que se habían sometido las relaciones cívico-militares en EEUU desde la era Johnson-McNamara (Hooker, 2010, 6). Más aún, ha sido definida por algunos expertos como “la era de la crisis en el control civil”, en la que, si bien en ningún caso existió la posibilidad de un golpe de estado, ni tuvieron lugar conspiraciones del poder militar contra el civil, sin embargo existieron repetidos esfuerzos por parte de las fuerzas armadas para frustrar o evadir la autoridad civil, con los líderes militares tratando de influir en las decisiones políticas (Kohn, 2002, 9). El propio Huntington percibió la magnitud de las turbulencias en las relaciones cívico-militares en la era Clinton, que atribuyó al proceso de acomodación en estas relaciones tras los trascendentales cambios ocurridos con ocasión de la Posguerra Fría (Ricks, 1997, 26).

En esta época fue notoria la indiferencia, que en ocasiones alcanzó el desprecio y falta de respeto recíproco, entre poder militar y poder político.¹⁴⁷ Ha llegado a afirmarse que las relaciones cívico-militares durante la administración Clinton han sido las menos armoniosas y más disfuncionales de historia de EEUU, en las que el control civil se puso en entredicho, y se acusó a los líderes militares de abandonar su neutralidad política para enfrentarse de forma activa a las políticas que el ejecutivo trataba de implementar en el ámbito de la seguridad y defensa

¹⁴⁶ “Despite such fundamental changes, over time public support for the military and its values has remained surprisingly enduring, even as the level of public participation in military affairs has declined.” (Hooker, 2010, 4).

¹⁴⁷ “No president was ever as reviled by the professional military —treated with such disrespect, or viewed with such contempt—as Bill Clinton. Conversely, no administration ever treated the military with more fear and deference on the one hand, and indifference and neglect on the other, as the Clinton administration.” (Kohn, 2002, 10).

(McLaughlin, 2008, 1-2).

En esta situación, cuenta con una importancia determinante las particulares circunstancias que reunían los dos actores principales del poder político y el militar. Por un lado el presidente Clinton, con una gran falta de credibilidad en asuntos militares, y por el otro lado el carismático y activo general Colin Powell (Owens, 2011, 44), que ocupó el cargo de CJCS desde octubre de 1989 a septiembre de 1993, años en los que tuvieron lugar importantes cambios en el entorno geopolítico mundial, y con implicaciones directas para el empleo del poder militar de EEUU. Las personalidades de ambos, por encima de otros factores, fueron fundamentales para el desarrollo de esta “anormal” relación entre los ámbitos civil y militar.

El general Powell ha sido referido como “el más poderoso jefe militar desde George C. Marshall, el más popular desde Dwight D. Eisenhower, y el más político desde Douglas MacArthur” (Kohn, 1994, 9), un hombre que contravino las tradiciones de las relaciones cívico-militares como habían existido desde el advenimiento de la República (Westerman, 1996, 5). Pero si por algo puede caracterizarse la conducta del general Powell durante el desempeño de su cargo como CJCS durante la administración Clinton es por su implicación en aspectos considerados del ámbito de la política, en contra de la teoría de Huntington del control civil objetivo, siendo calificado como “político de uniforme”.¹⁴⁸ Ha sido incluso acusado de llevar a cabo un golpe de estado incruento contra el liderazgo civil del Pentágono.¹⁴⁹

Tras el estudio de la literatura al respecto, pueden identificarse tres circunstancias principales que explicarían la injerencia que se atribuye al general Powell en aspectos más allá de los estrictamente militares, y con ello las irregularidades en la aplicación de la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares. Primero, la ley Goldwater-Nichols de 1986 había otorgado mayores atribuciones al CJCS, que Powell supo poner en valor. Segundo, la reciente victoria en la guerra del Golfo de 1991, con Powell como CJCS, en aplicación de la que vino en llamarse “doctrina Powell”, aumentó enormemente su popularidad. Y tercero, el presidente Clinton mostraba una clara incompatibilidad con la mentalidad de los militares norteamericanos, con un pasado pacifista que le había llevado a negarse a participar en la guerra de Vietnam.

La ley Goldwater-Nichols había otorgado amplios poderes en el ámbito de las relaciones

¹⁴⁸ “The characterization of General Powell as a ‘politician in uniform’ is often contrasted with the ideal of the nonpartisan soldier modeled by Huntington.” (Hooker, 2011, 7).

¹⁴⁹ “Respected historian Edward Luttwak accused the JCS of conducting a subversive, bloodless coup against the Pentagon’s civilian leadership.” (McLaughlin, 2008, 3),

cívico-militares al CJCS, como se ha referido con anterioridad, siendo reconocido como el principal asesor militar al presidente y SecDef, y único con acceso a ellos.¹⁵⁰ La eficacia de las medidas de esta ley, en cuanto a incrementar el carácter conjunto del empleo de las fuerzas militares, con un reconocimiento a la preponderancia de la figura del CJCS, como la intervención militar en Panamá en 1989 había puesto de manifiesto.¹⁵¹

El general Powell, como CJCS desde 1989, se caracterizó por su voluntad de ejercer estas atribuciones y aprovechar la influencia que le proporcionaban, así como por su habilidad para conseguirlo (Kohn, 1994, 9). En ocasiones hizo llegar a los líderes civiles una postura única desde el punto de vista militar, en contra de lo deseable, que es ofrecer un rango de opciones (McLaughlin, 2008, 3), en lo que puede considerarse como una forma de condicionar las decisiones del poder militar. En cualquier caso, sus anteriores responsabilidades como asistente militar del Secretario Weinberger, así como asesor de seguridad nacional al presidente Reagan de 1987 a 1989, le proporcionaban una importante experiencia para relacionarse con el poder político y, en concreto, desempeñar la labor de asesor principal militar.¹⁵²

El desempeño de sus atribuciones como CJCS le permitieron ejercer *de facto* como “árbitro de las intervenciones militares norteamericanas”, y con ello, condicionar las actuaciones en política exterior de EEUU “en lo que representó la más explícita intrusión en política desde el conflicto de McArthur con Truman” (Kuhn, 1994, 12). Desde su puesto como CJCS, el general Powell hizo lo posible por retrasar las intervenciones primero en Somalia, y después en Bosnia-Herzegovina, exponiendo públicamente las condiciones en las que estas acciones militares debían tener lugar, según su visión para el empleo del poder militar.

Esta situación había sido notoria en 1990, durante la crisis subsiguiente a la invasión de Kuwait por las fuerzas militares iraquíes de Sadam, llevando a una situación que puede calificarse como “anormal” según la teoría huntingtoniana de las relaciones cívico-militares. El intento de retrasar la intervención militar para la liberación de Kuwait enfrentó gravemente al CJCS general

¹⁵⁰ Ver análisis sobre las atribuciones que la ley Goldwater-Nichols había otorgado al CJCS, y que el general Powell supo maximizar, en Capítulo 4 “*Powell Empowered by the Goldwater-Nichols Act*”, de Armstrong (2010, 78-108). Ver también “*The Power of Powell*”, en Kuhn (1994, 9-13).

¹⁵¹ “*Powell and the Joint Staff initially occupied the stronger and more influential position owing to their statutory role and increasing preeminence within military planning circles. After the extraordinary success of the Panama invasion, few dared to gainsay the Joint Staff’s growing skill for organizing and coordinating joint operations.*” (Rearden, 2012, 511).

¹⁵² “*In addition to the authority needed, Powell also possessed skills necessary to advise the President. He developed these skills in various duty assignments in the Reagan administration, to include National Security Advisor to the President.*” (Armstrong, 2010, 104).

Powell, con el SecDef Dick Cheney, que urgía a realizarla lo antes posible. Éste tuvo que indicar a Powell que se mantuviese en el ámbito estrictamente militar.¹⁵³ Posteriormente, desde su puesto como CJCS, hizo lo posible por retrasar las intervenciones primero en Somalia, y después en Bosnia-Herzegovina, exponiendo públicamente las condiciones en las que estas acciones militares debían tener lugar, según su visión para el empleo del poder militar.

Fue precisamente esta visión del general Powell sobre las condiciones que debe reunir el empleo del poder militar norteamericano, conocida como “doctrina Powell”, la segunda de las razones principales de controversia del ámbito militar con el liderazgo político que pueden identificarse durante la administración Clinton. Éste fue motivo principal de disputa con la visión que del empleo del poder militar tenía la administración Clinton, proclive al empleo de la fuerza en intervenciones limitadas, en apoyo a la paz, y con objetivos no siempre claramente definidos.

Las experiencias de Powell como capitán y comandante en Vietnam,¹⁵⁴ y posteriormente como asesor de seguridad nacional durante la presidencia de Reagan y con Weinberger como SecDef, fueron determinantes en el desarrollo de su concepción sobre la necesidad de que las fuerzas militares tuvieran un objetivo político claro antes de empeñarse, así como contaran con una superioridad abrumadora (Westerman, 1996, 4). Más aún, como asistente militar principal del SecDef Weinberger supervisó la redacción de las conocidas seis condiciones que habría de reunir las intervenciones militares de EEUU en el exterior, la conocida como “doctrina Weinberger” (Kuhn, 1994, 12).

La brillante victoria norteamericana en la Guerra del Golfo de 1991 supuso el espaldarazo definitivo para el papel y relevancia del general Powell como CJCS, así como una demostración de su influencia. Pero sobre todo, la Operación “Tormenta del Desierto” representó la validación de su doctrina para el empleo de la fuerza militar,¹⁵⁵ en unos términos que evitase alcanzar

¹⁵³ “‘Colin,’ he [Cheney] said, ‘you’re Chairman of the Joint Chiefs. You’re not Secretary of State. You’re not the National Security Advisor anymore. And you’re not Secretary of Defense. So stick to military matters.’” Citado en Rearden (2012, 510).

¹⁵⁴ “Powell, having personally experienced the difficulties of fighting under ambiguous national policy in Vietnam, astutely did not want military forces to get trapped in never ending conflicts or be subject to ‘mission creep’.” (McLaughlin, 2008, 30). El término “mission creep” se refiere a la desviación de la misión inicial con la que se emplean las fuerzas militares, que les obliga a asumir nuevos cometidos no inicialmente previstos. “The military enters combat on day 1 to achieve objective A, but soon finds its task gradually enlarged to include objectives B, C, D, and so on.” (Herspring, 2005, 216).

¹⁵⁵ “Powell’s thoughts on these matters had been evolving for 20 years and came to fruition with his service as Chairman of the Joint Chiefs, first in the aftermath of the Panama operation in 1989 and, later, in connection with the liberation of Kuwait. Though the JCS never formally endorsed the Powell Doctrine, parts of it found their way into an updated version of the National Military Strategy issued in 1992.” (Rearden, 2012, 484).

situaciones como la vivida en Vietnam por el propio Powell.

Los generales Powell y Schwarzkopf, este último jefe de las fuerzas de la coalición en la Operación “Tormenta del Desierto”, hicieron todo lo posible para contrarrestar la urgencia de la administración de Bush padre para comenzar las operaciones militares cuanto antes,¹⁵⁶ a lo que ambos generales se oponían en tanto no se hubiese acumulado en Kuwait y Arabia Saudí la potencia de combate abrumadora que creían necesaria, que estimaban costaría al menos ocho meses de preparación para las operaciones ofensivas (Rearden, 2012, 509).

El presidente Bush y el CJCS discreparon claramente en este aspecto,¹⁵⁷ con el general Powell tratando de ganar tiempo para poder acumular suficientes fuerzas en Arabia Saudí y Kuwait que asegurase una victoria abrumadora. Este aspecto llevó al general Powell a enfrentarse con el SecDef Dick Cheney.¹⁵⁸ Además, el general Powell exigió al poder político unas directrices políticas claras para la campaña, así como un objetivo político inequívoco (Kohn, 1994, 11). Ello demuestra el empeño y éxito de Powell en imponer al poder civil su forma de empleo del poder militar, por otro lado concordante con la *American Way of War*.

Durante la Guerra del Golfo de 1991, Powell había demostrado una gran habilidad y eficacia para actuar como mediador entre el general Schwarzkopf, jefe de las fuerzas militares en el teatro de operaciones, y los líderes políticos,¹⁵⁹ lo que permitió a éste centrarse en los aspectos operacionales de la guerra, dejando las relaciones con el poder político principalmente en manos de Powell. Así, tras el abrumador triunfo contra las fuerzas militares iraquíes y la liberación de Kuwait en 1991, y en un intento de desterrar definitivamente el “síndrome de Vietnam”, tanto la clase política como la opinión pública norteamericanas mostraron un apoyo desconocido en las últimas décadas a sus fuerzas armadas, lo que hizo que “la posición del CJCS alcanzase una importancia desproporcionada a su posición legal e institucional” (Kohn, 2002, 16).

Pero a partir de su llegada a la Casa Blanca en 1992, el presidente Clinton mostró preferencia

¹⁵⁶ “Much research remains to be done on this point, but the literature indicates that the Chairman [Powell] was a reluctant interventionist who made extraordinary efforts to control his civilian superiors’ inclinations to make strategy and to move rapidly into combat.” (Kohn, 1994, 11).

¹⁵⁷ “Powell’s strategy of restraint contrasted sharply with the emerging determination in the White House to restore the status quo ante one way or another as quickly as possible.” (Rearden, 2012, 510).

¹⁵⁸ “Resisting hasty decisions and commitments, Powell played for time and tried to focus the debate on political objectives and whether military action was in the best interest of the United States. Cheney became frustrated and insisted that Powell concentrate more on developing and refining military options.” (Rearden, 2012, 510).

¹⁵⁹ “... probably no officer in the U.S. military could have performed as well as Powell did in acting as a buffer between Cheney, the White House, and Gen. Norman Schwarzkopf during the Gulf War.” (Herspring, 2005, 330).

por el empleo del poder militar en “operaciones diferentes de la guerra” (*Military Operations Other Than War, MOOTW*), en misiones de apoyo a la paz en Somalia, Haití y los Balcanes. Sobre todo, fue muy notoria la resistencia del general Powell, que fue calificada de “legendaria”, a la intervención en Bosnia-Herzegovina (Kohn, 1994, 12). Esta situación le llevó a fuertes enfrentamientos con la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, quien llegó a cuestionar la validez para EEUU de contar con un instrumento militar tan poderoso si existían tantas dificultades en emplearlo como las esgrimidas por el CJCS.¹⁶⁰

En relación con esta resistencia al empleo del poder militar de forma limitada en el conflicto de los Balcanes, en círculos políticos fue muy criticada la publicación en el *New York Times*, en 1992, de un artículo de opinión del general Powell en relación con la posible intervención militar en Bosnia-Herzegovina. Fue considerado en su momento como un intento de influir en la decisión política, favorable a una intervención limitada, pero a la que Powell se oponía.¹⁶¹

Precisamente en otro medio de comunicación, el general Powell dio a conocer su visión preferida para el empleo del poder militar, con la publicación, a finales de 1992, de un artículo en la revista *Foreign Affairs*, cuyo contenido sería conocido como “doctrina Powell”. Si bien sus principios generales habían sido difundidos y de hecho puestos en práctica ya incluso antes de ocupar el cargo de CJCS, con este artículo quedaron claramente definidos.

En esencia, Powell suscribe las seis condiciones o criterios a cumplir para el empleo de la fuerza militar de la “doctrina Weinberger”, cuya redacción el mismo Powell supervisó en 1984, reconociendo en sus memorias que fueron su “guía práctica” para la formulación de su visión (Armstrong, 2010, 6). Pero la “doctrina Powell”, aun suscribiendo estas seis condiciones, pone el énfasis en dos aspectos: la fuerza a emplear debe ser de una superioridad abrumadora para alcanzar una victoria decisiva,¹⁶² y los objetivos políticos claramente definidos, para así permitir

¹⁶⁰ “In her memoirs, President Clinton’s Secretary of State, Madeleine Albright, characterized the options Powell presented for intervention in Bosnia, ‘Time and again he led us up the hill of possibility and dropped us off on the other side with the practical equivalent of ‘No can do’. After hearing this for the umpteenth time, I asked in exasperation, ‘What are you saving this superb military for, Colin, if we can’t use it?’ In response, Powell told Albright that the military had frequently been involved in a myriad of operations along the spectrum of conflict, but always with a clear objective’.” (Armstrong, 2010, 73-74).

¹⁶¹ “So you bet I get nervous when so-called experts suggest that all we need is a little surgical bombing or a limited attack. When the desired result isn’t obtained, a new set of experts then comes forward with talk of a little escalation. History has not been kind to this approach. The crisis in Bosnia is especially complex [...] Deeper military involvement beyond humanitarian purposes requires great care and a full examination of possible outcomes.” (Powell, 1992b, 2).

¹⁶² “Lincoln perceived war correctly. It is the scourge of God. We should be very careful how we use it. When we do use it, we should not be equivocal: we should win and win decisively.” (Powell, 1992a, 2).

la formulación de una adecuada estrategia militar.¹⁶³ Con ello, además, se hacía eco del sentir general de los mandos militares norteamericanos.¹⁶⁴ Así, el propio Powell definió su doctrina, 24 años después de su formulación, simplemente con dos palabras, consideradas principios de la guerra en la doctrina de EEUU: “masa y objetivo”.¹⁶⁵

La publicación de ambos artículos fue considerada en su momento por algunos círculos políticos como una inaceptable intromisión en asuntos de política exterior propios del poder civil (McLaughlin, 2008, 28), llegando incluso a presentarlos como ejemplo claro de la politización en la que había incurrido el general Powell (Westerman, 1996, 5). Estas acusaciones parecen desmesuradas tras la lectura detallada de ambos artículos, en los que el general Powell se limita a realizar un alegato, aún sin declararlo explícitamente, de la *American Way of War* para el empleo del poder militar, incardinada en la cultura estratégica norteamericana, y que las intervenciones militares preferentes de la administración Clinton venían a contradecir: empleo abrumador de la fuerza para conseguir una victoria clara y definitiva sobre el adversario.

Más aún, desde la perspectiva de las relaciones cívico-militares, con la reclamación por parte del general Powell de un objetivo político claramente definido para el empleo del poder militar, parece adherirse a la teoría “normal” de estas relaciones abogada por Huntington, en la que la separación de las dos esferas de competencia queden claramente establecidas. Así, el poder político debe necesariamente definir los objetivos que pretende con el empleo de las fuerzas militares, para que los mandos militares, sobre la base del profesionalismo militar, puedan planear y conducir el empleo de las fuerzas militares de forma adecuada para conseguir la victoria. Nada más “huntingtoniano” que esta formulación, defendida explícitamente por la “doctrina Powell”.

Estas intervenciones militares en operaciones sin empleo de la potencia de combate

¹⁶³ “When the political objective is important, clearly defined and understood, when the risks are acceptable, and when the use of force can be effectively combined with diplomatic and economic policies, then clear and unambiguous objectives must be given to the armed forces. These objectives must be firmly linked with the political objectives. We must not, for example, send military forces into a crisis with an unclear mission they cannot accomplish -- such as we did when we sent the U.S. Marines into Lebanon in 1983.” (Powell, 1992a, 3).

¹⁶⁴ “Military officers thus grow frustrated by the failure of civilians to adopt rigorous procedures for defining strategic objectives and allocating resources and attempt to seize functions that they perceive civilians are not performing or not performing adequately.” (Johnson y Metz, 1995, 13).

¹⁶⁵ “In a speech to the Command and General Staff College twenty-four years after Weinberger articulated his tests, Powell acknowledged the Weinberger Doctrine, but emphasized, ‘If you really want to know where the Powell Doctrine came from, go to Leavenworth and ask them to give you a class on the principles of war. And the Powell Doctrine is essentially two principles of war: the principles of the objective and mass, simple as that.’” (Armstrong, 2010, 6).

convencional fueron un motivo de gran controversia por contravenir no sólo la referida visión del general Powell, sino la del estamento militar en su conjunto, ante la resistencia tradicional de éste a participar en este tipo de misiones de construcción de naciones y operaciones de estabilización, para las que, argüía, no estaban ni organizadas ni equipadas (Nix, 2012, 92). La mayoría de los líderes militares de la era Clinton habían combatido como jóvenes oficiales en la “guerra limitada” de Vietnam, con “objetivos limitados” y una “respuesta gradual” como estrategia preferente, y no querían verse de nuevo envueltos en este tipo de guerras. Este aspecto entraba en conflicto directo con la cultura estratégica norteamericana y la *American Way of War*, anteriormente referida en este trabajo, y que la “doctrina Powell” reflejaba claramente.

Y el tercer aspecto que explicaría las irregularidades en las relaciones de Bill Clinton con los militares, no exclusivamente con el general Powell, es la mala reputación ante los militares con la que el presidente alcanzó la Casa Blanca, reflejo de su incompatibilidad con la mentalidad dominante entre aquéllos. El nuevo presidente presentaba sobre el papel grandes debilidades como “comandante en jefe” por su juventud y falta de experiencia, siendo el primer presidente en medio siglo que no contaba con experiencia militar (McLaughlin, 2008, 44).

Pero sobre todo era su pasado antimilitarista, con participación activa en las protestas contra la guerra de Vietnam, y su oposición a servir en el ejército,¹⁶⁶ lo que le había granjeado la animadversión del estamento uniformado norteamericano ya desde los inicios de su presidencia.¹⁶⁷ Decididamente, los valores del presidente Clinton y su actitud acreditada en el pasado no eran congruentes con la cultura militar (McLaughlin, 2008, 21), y representaban unas credenciales nada favorables para unas buenas relaciones cívico-militares.

Estas actitudes pasadas, así como ciertas medidas que intentó implementar en el estamento militar contrarias a lo que los militares percibían como la esencia de la institución militar, llevaron a una situación rayana en la insubordinación de ciertos oficiales, insultos incluidos, hechos sin precedentes desde la referida conspiración de Newburgh de 1783.¹⁶⁸ Clinton era el objetivo habitual del desprecio y escarnio de los militares (McLaughlin, 2008, 5). Durante su

¹⁶⁶ Al alcanzar la presidencia, fue difundida la carta que había dirigido en 1969, cuando era estudiante de la universidad de Arkansas, al coronel jefe responsable de su reclutamiento para la guerra en Vietnam, mostrando su negativa a ser reclutado y su aversión hacia el mundo militar (McLaughlin, 2008, 4).

¹⁶⁷ “*Bill Clinton’s avoidance of service in Vietnam was a lightning rod issue inside the US military...*” (Sarkesian, Williams y Cimbala, 2008, 135).

¹⁶⁸ “*The newly elected president was publicly insulted by service people (including a two-star general) in person, in print, and in speeches. So ugly was the behavior that commanders had to remind their subordinates of their constitutional and legal obligations not to speak derogatorily of the civilian leadership [...] Nothing like this had ever occurred in American history.*” (Kohn, 2002, 10).

administración, además, tuvieron lugar diversos episodios, relacionados con asuntos de género, cuya gestión por las autoridades civiles del Pentágono no hicieron sino avivar el enfrentamiento entre el poder político y los militares en general.¹⁶⁹

Pero el aspecto que más controversias provocó con los mandos militares es el referido a la intención del presidente Clinton, ya manifestada desde su campaña electoral, de permitir la libre manifestación de la condición de homosexual en las fuerzas armadas. Al cuarto día de tomar posesión de su cargo en la Casa Blanca, el recién nombrado presidente anunció la adopción de esta controvertida medida, lo que puso de manifiesto las graves diferencias entre Clinton y Powell por este asunto (Bennett, 2010, 2). El presidente no había consultado previamente ni con los líderes militares ni con el Consejo de Seguridad Nacional su intención de adoptar esta medida, causando aún mayor malestar en el estamento militar, hasta un punto que algunos militares llegaron a calificar de alarmante. Powell expresó a Clinton que este asunto representaba “un *shock* para la cultura de las fuerzas armadas” (Herspring, 2005, 339).

Esta intención de Clinton de retirar la prohibición de servir en los ejércitos abiertamente a los homosexuales “envenenó” hasta el extremo las relaciones cívico-militares (Kohn, 2002, 10). Los militares utilizaron diversas formas de presión, para acabar negociando la adopción de la medida.¹⁷⁰ Finalmente, se alcanzó la solución de compromiso de no preguntar la orientación sexual a los nuevos incorporados a las fuerzas armadas, mientras que éstos podrían servir en sus filas, pero manteniendo esta orientación sexual en privado.¹⁷¹

Este episodio, resuelto finalmente según el criterio de los líderes militares, llegó al extremo de ser considerado como una amenaza importante al principio del “control civil” que debe informar las relaciones cívico-militares.¹⁷² Así, los principales medios de comunicación llegaron a acusar a los miembros del JCS de estar al borde de la insubordinación, calificando a Powell como “el general rebelde”, y estableciendo paralelismos entre la medida de Clinton para integrar

¹⁶⁹ Para una relación de las principales decisiones políticas que enfrentaron aún más a los militares con el poder político, ver Kohn (2002, 10-12).

¹⁷⁰ “*The Joint Chiefs of Staff responded by resisting, floating rumors of their own and dozens of other resignations, encouraging their retired brethren to arouse congressional and public opposition, and then more or less openly negotiating a compromise with their commander in chief.*” (Kohn, 2002, 10).

¹⁷¹ “... Powell had laid the groundwork for what would be the eventual compromise: Stop asking, and stop pursuing. Gays and lesbians could serve in the military, but they would have to keep their sexual orientation to themselves. Most important, the Chiefs had a very strong feeling that Clinton would not try to force the issue for the time being.” (Herspring, 2005, 340-341).

¹⁷² “*Eminent historians Russell Weigley and Richard Kohn have severely criticized the military’s role in this controversy, and in particular General Powell’s actions. Weigley cites the episode as ‘a serious breach of the constitutional principle of civilian control’ justifying a ‘grave accusation of improper conduct’.*” (Hooker, 2011, 6).

plenamente a los homosexuales, opuesta por los generales, y la que en su día implementó presidente Truman para lograr la integración racial en los ejércitos, que también contó con la resistencia de los jefes militares.¹⁷³ En cualquier caso, desde el punto de vista de las relaciones cívico-militares, los miembros de la institución militar en su conjunto nunca perdonarían a Clinton su intento de imponer esta medida (Herspring, 2005, 342).

Todo lo anterior hizo que la popularidad del presidente ante los militares, y su reputación como “comandante en jefe”, estuviese bajo mínimos. Al año de ocupar la Casa Blanca, diversas entrevistas y encuestas tanto a oficiales como a soldados mostraban cinco motivos principales de rechazo a Clinton: su negativa a participar en Vietnam; su intento de levantar la prohibición de homosexualidad en los ejércitos; su intención de recortar los presupuestos de defensa; su propuesta para recortar los sueldos a los militares; y la percepción de un desconocimiento de los asuntos militares y de la cultura militar por parte de Clinton y de sus asesores (McLaughlin, 2008, 43). Lo anterior parece demostrar el intento de los militares de defenderse frente a lo que percibían como un ataque frontal por parte de la administración a su cultura y forma de vida.

No obstante, a las opiniones que achacan a Clinton falta de determinación para ejercer un efectivo control sobre los militares, cabe referir las actuaciones de su administración en política de seguridad y defensa, implementadas a pesar de la fuerte oposición de los líderes militares. Como más significativas se encuentran la reducción de la estructura de fuerzas, muy por debajo de los mínimos admitidos como irrenunciables por el CJCS; la implicación en misiones de apoyo a la paz en Bosnia-Herzegovina; la falta de presupuestos para modernización de materiales, en beneficio de la participación en estas operaciones; y la apertura de diversas especialidades en los ejércitos a las mujeres (Hooker, 2010, 6). La implementación de estas medidas, impuestas a pesar de la resistencia del estamento militar, parece privar de argumentos a los que defienden la falta de control civil sobre los militares durante la era Clinton.¹⁷⁴

Lo que parece fuera de duda es el deterioro que las relaciones cívico-militares experimentaron durante la presidencia de Clinton, principalmente cuando Powell ejerció de CJCS. A partir de su retiro en 1993, los sucesivos ocupantes de este cargo, generales John Shalikashvili y Hugh

¹⁷³ “*The New York Times* blasted Powell, charging him with being ‘defiantly opposed, almost to the point of insubordination.’ [...] Commentators suggested a similarity between racial integration and the problem facing gays and lesbians. *Time* magazine called Powell the ‘Rebellious General,’ and others argued that he was on the wrong side of the issue and only in his position because Truman had integrated the military.” (Herspring, 2005, 341).

¹⁷⁴ “*If the best indicator of civilian control is who prevails when civilian and military preferences diverge, it seems clear that civilian control has not eroded. The fact is that even during the Clinton administration, civilian preferences prevailed most of the time...*” (Owens, 2011, 44).

Shelton, parecieron gozar de unas mejores relaciones con el liderazgo civil del estado-nación. Sin embargo, puede afirmarse que estas “anormales” relaciones cívico-militares en la época Clinton provocaron un importante perjuicio en la seguridad nacional, con tres consecuencias principales: la paralización producida en la política de seguridad nacional; la obstrucción a una acción exterior de EEUU acorde con su situación de liderazgo global; y el debilitamiento en la confianza de las fuerzas armadas hacia sus líderes militares (Kohn, 2002, 12).

Este deterioro experimentado en las relaciones cívico-militares en la década de los noventa es observado por Thomas Ricks, analista y experto en el ámbito de la defensa. Para Ricks, hacia mediados de la década se había ampliado considerablemente la brecha en EEUU entre civiles y militares, debido fundamentalmente a tres causas: cambios en los militares, debidos al fin de la recluta obligatoria; cambios en la sociedad, con una crisis en los valores tradicionales; y cambios en el entorno de seguridad, que hacía que la sociedad y la clase política no percibiesen la necesidad de un poder militar fuerte (Ricks, 1997, 7-26).

El estudio de la evolución de las relaciones cívico-militares en las últimas décadas indica que la injerencia de los líderes militares en el ámbito de decisión político se produce principalmente en dos momentos clave, como son la asignación de presupuestos y la reorganización de los ejércitos.¹⁷⁵ Ello podría hacer preciso que deban desarrollar una especial habilidad para desenvolverse en el ámbito político, práctica ésta que sin embargo no es reconocida como perteneciente al ámbito del profesionalismo militar.¹⁷⁶

Las “tácticas políticas” utilizadas por los militares en estos casos son las típicas que usan los grupos de presión políticos: comunicados de prensa, entrevistas a altos mandos militares, conversaciones particulares con miembros del Congreso, declaraciones públicas presentando el debate entre los puntos de vista militar y político, publicación de estudios apoyando la visión de los ejércitos, testimonios ante el Congreso, y más recientemente, la opinión de expertos en programas de ámbito nacional proporcionadas por oficiales ya retirados (Nix, 2012, 91).

En suma, puede concluirse que más que de injerencia en política de los mandos militares, o de

¹⁷⁵ “*Since World War II, the military in the United States has developed significant political power, generally exercised by senior military leaders during budget and strategy debates in the rarefied atmosphere of the nation’s capital. The exercise of this political muscle has been most evident during budget battles on Capitol Hill [...] and, especially, during attempts at defense reorganization...*” (Nix, 2012, 91).

¹⁷⁶ “*These considerations regarding the military’s participation in the political process relate specifically to the development of military policy within our government [...] In order to operate effectively in that arena, our military leaders must develop and practice sophisticated political acumen, a capability not traditionally associated with military professionalism.*” (Nix, 2012, 92).

una politización del estamento militar, cabe referirse al intento de éstos de tomar parte en el proceso de toma de decisiones políticas en relación a la seguridad y defensa que corresponden al poder civil.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 desencadenaron una serie de acontecimientos en el ámbito político, social e institucional que van a afectar a la sociedad norteamericana en su conjunto, así como a las relaciones cívico-militares tal y como se habían entendido hasta entonces, en un momento que requirió de un nuevo trato o acuerdo entre poder político y militar.¹⁷⁷ La personalidad del SecDef Rumsfeld, las dinámicas de las relaciones cívico-militares en los últimos tiempos, junto con los retos que la administración impuso a las fuerzas militares, principalmente la Transformación y la GWOT, impusieron un nuevo tiempo en estas relaciones que merecen estudio en este trabajo de investigación.

¹⁷⁷ “Arguably another renegotiation of the civil-military bargain began to take shape after the attacks of 9/11, as the military found itself fighting protracted irregular wars instead of the conventional wars it prefers.” (Owens, 2012, 68).

CAPÍTULO 4

NUEVO ADVERSARIO, NUEVO CAMPO DE BATALLA: LA INSURGENCIA

“The War on Terrorism might actually be best understood as a form of globalized insurgency, with a vanguard of hypermodern, internationally oriented terrorists (al Qa’ida and its affiliates), making use of all the tools of globalization and applying a strategy of transnational guerrilla warfare.”

David Kilcullen, *The Accidental Guerrilla*, 2009, p. xiv

Coincidiendo con la posguerra fría y la desaparición de la amenaza convencional representada por el Pacto de Varsovia, que había regido durante más de cuatro décadas el paradigma estratégico occidental para el empleo del poder militar, comienzan a divulgarse diversas concepciones sobre la nueva amenaza a que deberán enfrentarse las sociedades occidentales y en concreto sus ejércitos, distinta de la convencional, presentada por las masas de carros de combate soviéticos avanzando hacia el oeste por las llanuras centroeuropeas. Expertos en seguridad y defensa, así como importantes instituciones y *think tanks*, acuñan diversos conceptos que tienen un denominador común: la consideración de los múltiples elementos que influyen en la configuración del nuevo campo de batalla, y por tanto, de la nueva amenaza.

Se analizan a continuación los marcos conceptuales que reflejan las múltiples facetas consideradas en la categorización de la nueva amenaza, para contextualizarlos y diferenciarlos, ante la aparente falta de rigor con que en ocasiones aparecen utilizados los términos para referirse a ellos. Conocer las características esenciales de esta nueva amenaza a las sociedades occidentales es paso previo imprescindible para el estudio de la gran estrategia diseñada por los EEUU para responder a esta situación: COIN.

4.1. EL “CONFLICTO ASIMÉTRICO”: HACIA UN ENFOQUE MULTIDISCIPLINAR DE LA AMENAZA.

4.1.1. Orígenes y contexto del “conflicto asimétrico”.

A mediados de los años noventa, el concepto de “conflicto asimétrico” comienza a centrar la atención de los analistas y estrategias occidentales como referencia del principal entorno operativo a que deberán enfrentarse las fuerzas militares. No obstante, el término conflicto asimétrico había sido ya acuñado por el analista británico Andrew Mack a mediados de la década de los setenta (Mack, 1975). En aquel momento proliferan los estudios sobre las causas y consecuencias de la derrota norteamericana en Vietnam y se estudian los precedentes de otras derrotas de ejércitos occidentales, más poderosos y avanzados que sus oponentes, en las denominadas “guerras pequeñas” (*Small Wars*).¹

El argumento central de Mack sobre el conflicto asimétrico era que el éxito de la insurgencia no se deriva de su victoria militar en el campo de batalla, sino del desgaste de la voluntad política del adversario para continuar con el conflicto. Es significativo señalar que en su concepto hace referencia al término “insurgencia”, lo que muestra la relación directa entre los términos “insurgente” y “enemigo asimétrico”, que lleva a algunos autores a referirse a la insurgencia como icono del conflicto asimétrico.² En esencia, para Mack, el bando que muestre una mayor determinación y perseverancia en conseguir la victoria acabará imponiéndose.³ Así, Mack expone que en los conflictos acontecidos después de la Segunda Guerra Mundial, la superioridad tecnológica y militar no ha representado necesariamente la victoria,⁴ sino que los insurgentes han conseguido imponerse a sus enemigos más poderosos militarmente debido al desgaste en su voluntad política de seguir con la guerra (Mack, 1975, 177).

Para Mack, el caso paradigmático de conflicto asimétrico fue la entonces recién terminada guerra de Vietnam, donde se había puesto claramente de manifiesto que en un conflicto

¹ El término *Small Wars* fue empleado por primera vez por el general Charles E. Callwell, del ejército británico, en 1906, en su libro *Small Wars: A Tactical Textbook for Imperial Soldiers*. La definió como “todas aquellas guerras distintas de las que enfrentan ejércitos regulares.”

² “*Insurgency is perhaps the iconic asymmetric strategy and has proven highly effective at inverting the strengths of even the world’s most powerful militaries [...] Insurgency undoubtedly presents a serious asymmetric challenge to even strong conventional military powers such as the United States.*” (Breen y Geltzer, 2011, 45).

³ “*In ‘Why Big Nations Lose Small Wars’, Andrew Mack argues that an actor’s relative resolve or interest explains success or failure in asymmetric conflicts. In essence, the actor with the most resolve wins, regardless of material power resources.*” (Arreguín-Toft, 2001, 94-95).

⁴ “*In Indochina (1946-54), Indonesia (1947-49), Algeria, Cyprus, Aden, Morocco, and Tunisia, local nationalist forces gained their objectives in armed confrontations with industrial powers which possessed an overwhelming superiority in conventional military capability.*” (Mack, 1975, 175).

asimétrico el campo de batalla se extiende más allá de sus términos geográficos, para desarrollarse en dos frentes: en Vietnam y en EEUU.⁵ Y los insurgentes obtuvieron la victoria porque fueron capaces de acabar con la voluntad política de su oponente, EEUU, de continuar con la guerra (Mack, 1955, 179). Por tanto, es en el ámbito doméstico, en los propios hogares de las sociedades occidentales, y en su voluntad para perseverar en el esfuerzo bélico y económico asociado que supone el conflicto, donde se logra la victoria en un conflicto asimétrico.

Así, el “conflicto asimétrico” se concibe como contraposición al “conflicto simétrico”, siendo éste en el que ambos contendientes emplean capacidades militares y procedimientos operacionales y tácticos similares. Por tanto, puede afirmarse que una característica esencial del conflicto asimétrico es que uno de los bandos enfrentados hace uso de técnicas, medios y procedimientos distintos de los convencionales, con la finalidad de obtener una ventaja decisiva sobre el adversario, que hace uso preferente de estas capacidades convencionales.

Para Mao Tse-tung, unas fuerzas insurgentes indígenas, en su lucha contra un ejército moderno occidental, serán inevitablemente derrotadas siempre que traten de enfrentarse con las tácticas y procedimientos de éstos, en campo abierto.⁶ Ejemplo claro de lo anterior habría sido la derrota de los sudaneses en la batalla de Omdurman, en 1898, frente al ejército anglo-egipcio.⁷ Los ejércitos del Mahdi, equipados principalmente con sables y lanzas, cargaron sucesivamente en masa contra la línea británica, recibiendo el fuego de ametralladoras y fusiles de repetición, y donde sufrieron en apenas cinco horas de combate más de 4.000 bajas, por 160 bajas en las filas anglo- egipcias.⁸ El joven teniente Winston Churchill, que participó en la batalla, la describió como “el más claro triunfo jamás logrado por las armas de la ciencia sobre los bárbaros” (Van Baarda y Verweij, 2009, 2).

⁵ “The Vietnam war may be seen as having been fought on two fronts-one bloody and indecisive in the forests and mountains of Indochina, the other essentially non violent- but ultimately more decisive-within the polity and social institutions of the United States.” (Mack, 1975, 177).

⁶ “In analyzing the successes of the British at Omdurman against the Sudanese and the Italians in their war against local insurgents in Abyssinia, Mao Tse-tung has noted that defeat is the invariable outcome where native forces fight with inferior weapons against modernized forces on the latter's terms [...] Thus, the first condition for avoiding defeat is to refuse to confront the enemy on his own terms.” (Mack, 1975, 176).

⁷ “History points to many examples wherein big powers achieved crushing victories over small powers when the inferior side was injudicious enough to fight a battle or a war according to the big power paradigm. The Battle of Omdurman provides the most conspicuous examples of primitive militaries facing advanced militaries symmetrically.” (Cassidy, 2006, 22).

⁸ “This slaughter represented the culmination of centuries of developments in weaponry, transportation, communications, and medicine that brought Europeans to the pinnacle of their worldwide power. With their machine guns, breech-loading rifles, gunboats, railroads, and telegraphs arrayed against an army that still relied on swords and spears, the troops under Kitchener's command enjoyed a preponderance of power seldom equaled before or since.” (Boot, 2006b, 148).

No obstante, este enfrentamiento simétrico y directo contra la superioridad organizativa y tecnológica de los ejércitos occidentales fue una excepción en las innumerables guerras coloniales que enfrentaron a las potencias occidentales con las poblaciones locales durante los siglos XIX y XX.⁹ Un movimiento de oposición bien frente a un oponente occidental superior en capacidad militar, bien frente a un poder local fuertemente establecido, ha tratado normalmente de evitar el enfrentamiento en términos simétricos, que supondría una derrota prácticamente segura, buscando compensar la inferioridad tecnológica y militar por otros medios.

Por tanto, el bando débil buscará una relación asimétrica con su adversario empleando formas no convencionales de enfrentamiento, como la guerra de guerrillas, terrorismo urbano, o incluso resistencia no violenta, que termine por desgastar la voluntad política del oponente. La clave reside, pues, en la voluntad de vencer de los adversarios, más que en su capacidad militar y de recursos. En este aspecto, la insurgencia u oposición armada cuenta con una mayor capacidad de resistencia y tolerancia a las bajas y penalidades del conflicto, así como a la duración del conflicto, que las sociedades occidentales a las que se enfrenta.¹⁰ Ello remite al concepto de “asimetrías en la paciencia” o “asimetrías en la perspectiva del tiempo”,¹¹ que son debidas a las radicales diferencias culturales entre ambos contendientes en este tipo de conflictos asimétricos.

Puede considerarse que este fenómeno por el que el débil militar y tecnológicamente elude el enfrentamiento directo con el oponente más poderoso, recurriendo a otras estrategias y tácticas indirectas como el terrorismo o la guerra de guerrillas, es tan antiguo como la historia de los conflictos armados.¹² Sun Tzu ya se refería a este tipo de enfrentamiento en el siglo VI antes de Cristo. Alejandro Magno también hubo de hacer frente a adversarios indirectos o asimétricos en sus campañas, así como las legiones romanas en sus conquistas de pueblos que evitaban una batalla a campo abierto en que serían vencidos irremediabilmente por la maquinaria de guerra de

⁹ Como ejemplo, el ejército británico llevó a cabo 35 campañas militares principales de este tipo entre 1872 and 1899. Solamente en la frontera noroccidental de la India, realizó entre 1849 y 1914 un total de 52 expediciones a gran escala para luchar contra grupos de resistencia. De forma similar, los franceses llevaron a cabo varias campañas principales en el norte y centro de África, Madagascar e Indochina; los rusos, en el Cáucaso y Asia Central; los alemanes, en el sudoeste y este de África; los holandeses en las Indias Orientales; los italianos en Libia y Abisinia; los españoles en Cuba y Filipinas; y los portugueses, en Angola y Mozambique (Beckett, 2001, 31).

¹⁰ *“Imperial powers are unable or unwilling to accept high casualties indefinitely in peripheral wars. It is the weaker side’s national endurance, will, or high threshold for pain [...] that enables small powers to succeed against big powers.”* (Cassidy, 2006, 27).

¹¹ *“Specifically, an ‘asymmetry of time’ perspective may occur when one antagonist enters a war willing to see it continue for a long period of time while their enemy is only able to sustain their will for a short war. ‘Asymmetries of patience’ have a cultural component as well, because the will to engage in war, or to sacrifice for someone’s interests, is in different cultures notably dissimilar.”* (Svete, 2009, 391).

¹² “Pueden encontrarse antecedentes de conductas terroristas en los zelotes sicarios de la Judea romana, en los asesinos ismaelitas de la Edad Media, o en los Thugs de la India colonial.” (Jordán, 2004, 13).

la Roma imperial (Van Baarda y Verweij, 2009, 211).

Por tanto, el reciente interés despertado por el conflicto asimétrico no es sino el moderno reconocimiento de una realidad de siglos: las entidades débiles, bien sean estatales o no estatales, buscarán incansablemente formas de mitigar la superioridad del fuerte (McKenzie, 2000, x). En este sentido, los países occidentales habrían contado tradicionalmente con la superioridad frente a los oponentes de otras zonas del globo, reflejo de la *Western Way of War* anteriormente referida, que ha provocado que estos oponentes traten de buscar alternativas “por defecto” a sus carencias para poder llevar a cabo un enfrentamiento en términos simétricos. Esta situación es más patente aún hacia el final del siglo XX,¹³ cuando la superioridad militar occidental alcanzó cotas aún más altas, siendo aún mayor la brecha entre éstas y las del adversario asimétrico.

A lo largo de su historia, si bien EEUU ha demostrado su superior capacidad militar frente a la Alemania nazi, al Japón imperial, y a la Unión Soviética, su actuación frente a enemigos más débiles militarmente, en lo que se refiere como adversario asimétrico, ha sido desigual. De hecho, las derrotas más graves sufridas por EEUU desde 1945 en el uso de la fuerza, en Vietnam, Líbano, y Somalia, lo han sido frente a adversarios mucho más débiles en términos materiales (Record, 2005, 16).

Varias son las características comunes a los conflictos de este tipo que se han venido produciendo desde el siglo XIX hasta nuestros días, como la no identificación de los grupos oponentes a los países occidentales con un determinado estado-nación, lo que hace inaplicable las leyes y usos de la guerra; el aprovechamiento de la población civil para ocultarse y actuar, evitando el enfrentamiento abierto; el empleo por ambos bandos de una narrativa maximalista y excluyente, con un discurso referido al enfrentamiento entre el bien y el mal;¹⁴ la comisión de atrocidades y crímenes contra población civil también por el bando occidental; un reconocimiento implícito de la superioridad racial por parte de los occidentales; y la actuación conjunta, en mayor o menor grado, de capacidades militares y civiles para combatir al enemigo asimétrico (Van Baarda y Verweij, 2009, 9).

¹³ “If, at the end of this millennium, we still see military cabals, warrior clans, ambush, skirmish, primitive weaponry and hit-and-run liberation fighters on our universal television screens, it is by default, not choice. Those belligerents lack the technology, the organization, the education and the capital to meet their opponents face-to-face in a cruel and near-instantaneous decision with sophisticated arms, logistics and transportation.” (Hanson, 1999, 17).

¹⁴ Durante la primera guerra anglo- afgana en el siglo XIX, los occidentales fueron denominados “infieles” por la población local musulmana, mientras en Occidente se referían a los “bárbaros” que debían ser civilizados. Tras el 11-S, el presidente Bush se refirió a la reacción norteamericana como “una cruzada contra el mal” en su discurso ante el Congreso de EEUU.

Para explicar esta realidad, han aparecido varios términos objeto de desarrollo conceptual en las últimas décadas, como “conflicto de baja intensidad”, “operaciones militares no bélicas”, “guerra de cuarta generación”, o “guerra irregular” (Buffaloe, 2006, 14). En cualquier caso, a finales del siglo XX, se dan circunstancias que hacen que este enfrentamiento asimétrico cobre una nueva dimensión, debido fundamentalmente a los avances tecnológicos y la globalización, que aun teniendo en cuenta la brecha existente entre ambos bandos, ponen a disposición de los movimientos insurgentes recursos y medios de propaganda antes sólo al alcance del oponente más poderoso (Van Baarda y Verweij, 2009, 1). Se impone, pues, el concepto de asimetría para proporcionar el marco conceptual que caracteriza las nuevas dimensiones y alcance de este tipo de conflicto, predominante en el comienzo de nuestro siglo.

4.1.2. El conflicto asimétrico: desarrollo conceptual en EEUU antes del 11-S.

La primera referencia en un documento oficial norteamericano sobre el enfrentamiento asimétrico se encuentra en 1995, en la principal publicación doctrinal conjunta (*Joint Publication 1*). Lo conceptualiza como el realizado entre fuerzas de diferentes capacidades, como por ejemplo entre las fuerzas aéreas y las terrestres, o las aéreas y las navales, en contraposición al enfrentamiento simétrico. Establece que deben implementarse medidas eficaces de protección de la fuerza para proteger las fuerzas propias de estas acciones asimétricas, como acciones antiterroristas y de defensa contra misiles, siendo necesaria una mayor integración conjunta para ser realmente eficaces.¹⁵

No obstante, de acuerdo a analistas como Stephen Metz y Douglas Johnson, esta definición inicial era demasiado simplista, al considerar el enfrentamiento asimétrico preferentemente en el ámbito de las fuerzas regulares, siendo de poca utilidad como referencia para posteriores desarrollos conceptuales.¹⁶ Para estos autores, una estrategia asimétrica implica muchos más aspectos, diferentes que los contemplados en una estrategia definida en términos simétricos.¹⁷

¹⁵ Ver apartado “*Symmetries and Asymmetries*”, en U.S. Joint Chiefs of Staff (1995, iv-10)

¹⁶ “*The concept, though, was used in a very simplistic and limited sense [...] This very narrow concept of asymmetry had limited utility.*” (Metz y Johnson, 2001, 2).

¹⁷ “*It can entail different methods, technologies, values, organizations, time perspectives, or some combination of these. It can be short-term or long-term. It can be deliberate or by default. It can be discrete or pursued in conjunction with symmetric approaches. It can have both psychological and physical dimensions.*” (Metz y Johnson, 2001, 5-6).

Es en la Revisión Cuatrienal de la Defensa de 1997 (*Quadrennial Defense Review, QDR*) donde la amenaza asimétrica encuentra una importancia destacada, y una definición más acorde al concepto que se impone posteriormente. Este documento establece que, precisamente la incuestionable superioridad norteamericana en medios militares convencionales hace que sus adversarios usen medios asimétricos y no convencionales para atacar tanto las fuerzas militares como los intereses de EEUU, evitando sus fortalezas y explotando sus vulnerabilidades.¹⁸ Por ello, EEUU tratará de contrarrestar la amenaza que para su seguridad supone que sus adversarios recurran a métodos no convencionales.¹⁹

Así, la QDR 1997 reconoce que en el horizonte de 2015 los EEUU deberán poder hacer frente eficazmente a amenazas asimétricas relacionadas con el uso de armas nucleares, biológicas e incluso nucleares; ataques a los sistemas de información tanto de las fuerzas militares como de las infraestructuras nacionales; terrorismo, y un número sin determinar de amenazas diversas.²⁰ De hecho, la QDR 1997 refleja que contrarrestar esta amenaza asimétrica debe guiar los esfuerzos de Transformación de la Defensa en el futuro,²¹ lo que demuestra la importancia adquirida por el concepto.

Para ello refiere que debe trabajarse de forma coordinada entre los distintos departamentos con responsabilidades en la seguridad y defensa, identificando tres ámbitos prioritarios de actuación: lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, tanto aisladamente como en coalición con otros países; medidas de protección de la fuerza y lucha contraterrorista, ante la creciente amenaza que suponen las acciones de esta naturaleza; y Operaciones de Información (*Information Operations*), ámbito éste que requiere de una estrecha cooperación del DoD con otras agencias federales e incluso las empresas civiles.²²

¹⁸ “They are likely to seek advantage over the United States by using unconventional approaches to circumvent or undermine our strengths while exploiting our vulnerabilities. Strategically, an aggressor may seek to avoid direct military confrontation with the United States, using instead means such as terrorism, Nuclear- Biological- Chemical (NBC) threats, information warfare, or environmental sabotage to achieve its goals.” (U.S. Department of Defense, 1997, 17-18).

¹⁹ “Esta idea surgió del temor que la supremacía militar convencional americana pudiera comportar que sus adversarios trazaran estrategias no-convencionales para atacar el país o los intereses nacionales estadounidenses en el exterior.” (Colom, 2009, 250).

²⁰ “The dominant challenge on which this path is focused is the possible emergence, after 2010-2015, of a regional great power or global peer competitor, as well as more stressing combinations of asymmetric threats.” (U.S. Department of Defense, 1997, 38).

²¹ Ver apartado “Transforming our response to asymmetric challenges”, en U.S. DoD (1997, 70-73).

²² “The Secretary of Defense now characterizes IO (*Information Operations*) as the integrated employment, during military operations, of IRCs in concert with other lines of operation to influence, disrupt, corrupt, or usurp the

Unos meses más tarde, en diciembre de 1997, es publicada la Estrategia Militar Nacional (*National Military Strategy*) por el CJCS, general Shalikashvili, que incluye un apartado dedicado a los desafíos asimétricos. Además de los ya mencionados en la QDR, incluye los ataques a los sistemas basados en el espacio, la interrupción de los flujos de información crítica, la denegación del acceso a recursos estratégicos, y los sabotajes al medio ambiente a gran escala. Reconoce que estas acciones asimétricas podrían ser realizadas en coordinación con otras de tipo convencional (U.S. Joint Chiefs of Staff, 1997, 7). Para ello, el documento considera necesario desarrollar unas fuerzas conjuntas capaces de actuar en todo el espectro del conflicto.

En 1999, la Revisión de la Estrategia Conjunta, con el título “Aproximación Asimétrica a la Guerra” (*Joint Strategic Review, “Asymmetric Approach to Warfare”*), proporciona un marco conceptual para la consideración de la amenaza asimétrica y una serie de recomendaciones para contrarrestarla. En este documento, la aproximación asimétrica se considera como “el intento de eludir o minar los puntos fuertes de EEUU, explotando sus debilidades, mediante la utilización de métodos que difieren significativamente de los procedimientos operativos empleados por EEUU. Con ello se busca lograr el máximo impacto psicológico, el shock y la confusión, para degradar al oponente en su iniciativa, libertad de acción, y voluntad de vencer. Los métodos asimétricos estudian las vulnerabilidades del contrario, a menudo emplean tácticas, armas y tecnologías innovadoras y no tradicionales, y pueden ser empleados en los niveles estratégico, operacional y táctico, así como en todo el espectro de las operaciones militares”.²³

Es de destacar el concepto de “asimetría estratégica”, acuñado por Metz y Johnson, que en el ámbito de la seguridad nacional se concibe como “actuar, organizarse, y pensar de forma diferente al oponente, con el fin de maximizar las ventajas propias, explotar las debilidades del adversario, conseguir la iniciativa, y mantener la libertad de acción.” Puede darse en el ámbito político- estratégico, estratégico- militar, operacional, o en una combinación de ellos, así como realizarse en coordinación con ciertas acciones simétricas (Metz y Johnson, 2001, 5-6).

Por tanto, la clave para la aplicación de esta estrategia se encuentra en la identificación de las diferencias que siempre existen entre ambos oponentes, debiendo estar en condiciones los EEUU de reconocerlas y adoptar, en ocasiones, acciones asimétricas para explotarlas en su beneficio.²⁴

decision making of adversaries and potential adversaries while protecting our own.” (U.S. Joint Chiefs of Staff, 2012, vii).

²³ Del documento *Joint Strategy Review 1999*, citado en Metz (2001, 24).

²⁴ “*The United States will probably be able to sustain its asymmetric advantage over certain types of enemies for a fairly long time, in large part because it is able and willing to devote more resources to maintaining military*

Con ello el concepto de asimetría adquiere un carácter más amplio, al poder ser explotados algunos de sus procedimientos y medios también por el oponente no declaradamente asimétrico, en lo que supone un anticipo del concepto de “adversario híbrido”.

En este sentido, ciertos autores cuestionan la identificación de la “estrategia asimétrica” necesariamente como la “estrategia del débil”, y exploran formas en las que también EEUU podría adoptar una “estrategia asimétrica”, cuestionando por tanto la noción de que únicamente actores no estatales pueden hacer un uso preferente de ella frente a las potencias superiores en recursos (Metz, 2001, 24). Incluso podría afirmarse que la superioridad abrumadora en el uso de la potencia de fuego que caracteriza a las fuerzas militares de EEUU las convierte en las más asimétricas del mundo, por el hecho de que ningunas otras fuerzas militares pueden igualarlas.²⁵

Así, podría definirse “estrategia asimétrica” como aquella que “transforma lo que se percibe como fortaleza del adversario en una vulnerabilidad, al tiempo que muestra una vulnerabilidad propia como fortaleza.” (Breen y Geltzer, 2011, 43). Puede ser llevada a cabo por cualquier actor estratégico, fuerte o débil, estatal o no, siendo exclusivamente la habilidad e inteligencia en su aplicación la condición necesaria para llevarla a cabo. De hecho en los últimos tiempos, otros actores estatales, caracterizados por su fortaleza en el escenario internacional, están tratando de aprovechar las vulnerabilidades de EEUU aplicando una estrategia asimétrica,²⁶ por lo que este concepto no debe pertenecer en exclusiva a un actor no estatal o débil.

Hay autores que consideran que, para poder cumplir dos misiones diferentes como son defender el país en un enfrentamiento convencional, y defenderlo en un conflicto asimétrico, EEUU precisa dos tipos de fuerzas militares, debiendo constituir las Fuerzas de Operaciones Especiales (*Special Operations Forces, SOF*) el núcleo de estas fuerzas específicas para el asimétrico (Arreguín-Toft, 2001, 123). Otros análisis, sin embargo, asocian el reciente interés en el estudio de la amenaza asimétrica a su recurrente uso, a lo largo de la historia, por parte del más débil para enfrentarse al poderoso, en una analogía de la situación que se presenta a EEUU en sus campañas militares en Irak y Afganistán. Además, identifican la aproximación asimétrica

superiority than potential enemies are able and willing to devote to overcoming the American advantage.” (Metz y Johnson, 2001, 6).

²⁵ “While it may be hard for US military leaders to recognize, the dictionary definition suggests that the United States is the world’s most asymmetric military force. While degrees of symmetry exist between other forces in developed countries, no one can symmetrically match up with US equipment and firepower.” (Thomas, 2001, 33).

²⁶ “Despite the prevailing focus on the asymmetric threats that nonstate actors pose to the United States and its allies, increasingly strong states are also developing and employing strategies that seek to exploit apparent American strengths as latent vulnerabilities.” (Breen y Geltzer, 2011, 44).

con la intención de obtener efectos desproporcionados a los medios empleados,²⁷ lo que precisa combinar medios militares y no militares.²⁸ Los atentados del 11-S supondrían el paradigma de acción asimétrica por la relación coste-eficacia que obtuvo Al-Qaeda.

En suma, el concepto de conflicto asimétrico ha continuado siendo objeto de estudio en la pasada década, como marco conceptual para dar cabida a los múltiples aspectos de la nueva amenaza que se configura en el siglo XXI para las sociedades occidentales. No obstante, a partir de 2003 el concepto de adversario asimétrico parece perder su protagonismo, convirtiéndose en un término ambiguo y vacío de contenido.²⁹ Ello puede ser atribuido al inicio de la guerra en Irak y la consiguiente adopción de la “insurgencia” como tema dominante para definir al principal adversario tanto de EEUU, como del resto de países occidentales que intervenían a su lado en Irak y Afganistán.

4.1.3. Rasgos característicos del conflicto asimétrico.

Del estudio de los diferentes documentos oficiales, trabajos académicos y análisis de expertos sobre el concepto de “guerra asimétrica”,³⁰ se concluye la falta de consenso para proporcionar una conceptualización única del término. Así, de todas las características y matices que refieren estos estudios, cabe obtener tres rasgos característicos del conflicto asimétrico, relacionados con otras tantas características en la actuación de uno de los bandos, el denominado “enemigo asimétrico”: la identificación y explotación de las vulnerabilidades del adversario; el empleo preferente de medios y procedimientos distintos de los convencionales; y la renuncia al respeto por las leyes y usos de la guerra. Éstos son los que pueden denominarse “principios de la asimetría en un conflicto”.

²⁷ “In evaluating the historical development of asymmetric approaches, the most ominous conclusion is that the potential destructiveness of these asymmetric approaches has increased dramatically in the latter half of the 20th century.” (McKenzie, 2000, 17).

²⁸ “... they [means employed by asymmetric adversary] cause the most disproportionate effects with regard to the resources invested. This involves the use of both military and non-military forms at all levels of the interaction among actors - from a peacetime situation to war.” (Svete, 2009, 388).

²⁹ “During its heyday, to scholars and government officials it [Asymmetric warfare] meant everything from the 9/11 terrorist strikes to roadside bombs to supercomputer viruses to nuclear proliferation. Arguably, it meant so many different things that it became a useless, ambiguous term.” (Buffaloe, 2006, 2).

³⁰ Ver Breen y Geltzer (2011), Svete (2009), Van Baarda y Verweij (2009), Gray (2007a), Thornton (2007), Buffaloe (2006), Pfanner (2005), Record (2005), Barnett (2003), Gray (2002), Arreguín-Toft (2001), Metz (2001), Metz y Johnson (2001) y McKenzie (2000).

En primer lugar, las definiciones estudiadas se centran en resaltar la búsqueda por parte del adversario asimétrico de las vulnerabilidades o debilidades del contrario, a fin de actuar sobre ellas. La identificación de los puntos débiles del adversario para concentrar sobre ellos la máxima fuerza propia es un principio del arte militar en cualquier enfrentamiento armado, tan antiguo como la historia de los conflictos, y válido en todos sus niveles. De hecho, ya Sun Tzu se refería a la conveniencia de evitar un enfrentamiento contra las fortalezas del adversario, haciendo el máximo uso de la decepción y el engaño. La “estrategia de la aproximación indirecta” formulada por Liddle Hart a mediados del siglo XX también se basa en esta búsqueda de las debilidades del enemigo, evitando sus puntos fuertes (Metz y Johnson, 2001, 1).

Ello podría llevar a la conclusión de que este tipo de conflicto no es nuevo.³¹ Siempre ha existido “asimetría”, entendida como la identificación y aprovechamiento del punto débil del adversario que todo contendiente pretende.³² Según este argumento, los conflictos “simétricos” habrían sido la excepción, y no la norma, a lo largo de la historia de la guerra,³³ caracterizada ésta por la explotación de las debilidades y vulnerabilidades del adversario.

Esta asimetría como elemento tradicional en cualquier conflicto se habría manifestado, además, por la existencia siempre de un bando más poderoso militarmente, al menos en términos cuantitativos de materiales y personal, que el otro.³⁴ Así mismo, también podría considerarse la existencia de asimetrías en términos doctrinales y organizativos incluso en conflictos convencionales entre fuerzas militares de similares capacidades en medios, como fue el caso de la actuación de las unidades *panzer* alemanas en el frente occidental en 1940, asimétricas en cuanto a su superioridad táctica y operacional sobre los aliados.

Es en la renuncia por parte de uno de los bandos a cualquier enfrentamiento en términos convencionales con el otro, más poderoso militarmente, donde se encuentra la segunda de las

³¹ “...the concept of asymmetric warfare has been around for centuries. Following the teachings of Sun Tzu, all warfare is asymmetric because one exploits an enemy’s strengths while attacking his weaknesses. The Greeks used the Phalanx to defeat a mounted enemy. Hannibal used a feint in the middle of his forces with a double-envelopment to achieve victory over the Romans. Every time a new tactic or invention changed the fortunes and power of one army or empire over another, an imbalance or asymmetry occurred—the weighting to one side created the conditions for victory.” (Buffaloe, 2006, 3).

³² “The aim of all warfare is to be asymmetric: we attack the enemy’s weaknesses with our strengths, seeking our victory and his defeat.” (Bowyer, 2009, 137).

³³ “Historically assessed, symmetrical warfare has been the rare exception, not the rule. Belligerents always differ from each other, usually in ways that are or could be strategically significant.” (Gray, 2002, 7).

³⁴ “When a great military power goes to war, asymmetry is virtually inevitable, because the stronger military power’s opponent is less well armed. The Gulf War in the early nineties was an example of this.” (Pfanner, 2005, 152).

características esenciales en estos conflictos asimétricos. El recurso preferente a medios y tácticas irregulares e inesperadas por el adversario caracteriza al enemigo asimétrico frente a otro que basa su actuación en una organización militar y un empleo de medios militares convencionales.³⁵ Así, el término “asimétrico” únicamente encuentra su auténtico sentido como opuesto a “simétrico”, careciendo de otra forma de significado.³⁶

Por tanto, serán organizaciones y entidades no estatales las que recurran al enfrentamiento asimétrico. No obstante, el oponente convencional puede hacer uso de métodos y tácticas asimétricas, como puede ser el empleo de *hackers* para atacar las redes informáticas, o utilizar organizaciones no gubernamentales afines para llevar a cabo acciones que degraden al adversario. No obstante, esta utilización de técnicas irregulares o asimétricas por un actor estatal se considera en el ámbito conceptual de la “Guerra Híbrida”, que se estudia con posterioridad.

La segunda conclusión como resultado del estudio del conflicto asimétrico está relacionada con el creciente interés despertado por este tipo de enfrentamiento. El motivo de que recientemente este concepto sea objeto de renovado estudio es que, en el siglo XXI, las nuevas tecnologías de la información, el desarrollo de los medios de comunicación, las características de las sociedades occidentales, así como la incuestionable superioridad militar de EEUU, hacen que sea la forma preferente de guerra que el débil emplea para enfrentarse a la superioridad militar de las sociedades occidentales.

Los procedimientos y métodos empleados por el enemigo asimétrico son, por tanto, particulares de este tiempo, y distintos de los empleados décadas atrás. Así, se trata de explotar las vulnerabilidades del adversario a través del uso de métodos que difieren radicalmente de los propios de un adversario convencional (Sudhir, 2008, 58). Tal es el caso del terrorismo indiscriminado, los ataques con artefactos explosivos improvisados (*Improvised Explosive Device, IED*), las acciones de guerra psicológica, etc., acciones que hoy día tienen unos efectos mucho mayores que los que pudiesen tener antaño, maximizados por los medios de comunicación. En cualquier caso, el terrorismo aparece como el sello distintivo de los grupos

³⁵ “The idea that weaker states or nonstate actors will attempt to find innovative ways to compensate for their inferiority is the basis for asymmetry.” (McKenzie, 2000, 95).

³⁶ “The truth is that irregular, indirect, and asymmetrical are all inherently empty concepts, definable only with reference to their opposites.” (Gray, 2007, 43).

que emplean métodos y tácticas asimétricas.³⁷

Para Max Boot, la denominada “Era de la Información” ha puesto al alcance de los enemigos de EEUU, que no pueden en absoluto plantear un enfrentamiento en términos convencionales, un gran número de medios para llevar a cabo un enfrentamiento asimétrico con la gran potencia. De hecho, define “guerra asimétrica” como la capacidad de infligir un gran daño a un adversario más poderoso usando armas no convencionales, incluso aviones comerciales (Boot, 2006b, 351). Centra, pues, la conceptualización de la asimetría en los medios empleados, distintos de los convencionales. Así, el riesgo de ataques con resultados catastróficos es ahora mayor que nunca, propiciado por las características destructivas de los nuevos medios, y su potencial accesibilidad por parte de actores no estatales.³⁸

El estratega y analista Colin S. Gray relaciona la amenaza asimétrica principalmente con el empleo de medios y procedimientos inusuales, irregulares, que no son reconocibles por las leyes y usos de la guerra, que tratan de evitar la respuesta eficaz de nuestras estrategias y medios, provocando a su vez que ésta sea desproporcionada e indiscriminada (Gray, 2002, 5). Concluye que es imposible predecir de forma absoluta toda amenaza asimétrica, así como protegerse completamente contra el riesgo que representa, dado que siempre tratará de sorprendernos, como los métodos empleados en el 11-S pusieron de manifiesto.

Además, las crecientes posibilidades de difusión a nivel global que permiten los medios de comunicación social, así como el desarrollo de Internet, hacen que las acciones de estos adversarios asimétricos se vean potenciadas en tres aspectos. Por un lado, permiten alcanzar masivamente a las opiniones públicas occidentales, maximizando los efectos psicológicos de sus acciones, y minando su voluntad de resistencia.³⁹ Por otro lado, facilitan las actividades de proselitismo y recluta de adeptos a su causa, con un alcance tan amplio como las posibilidades de acceso a estos medios de telecomunicaciones e información permitan. Y en tercer lugar, son una herramienta muy eficaz para la coordinación de las acciones de estos grupos o células a nivel global, lo que incrementa enormemente su efectividad.

³⁷ “Today the really new and essentially different factor is that acts of terror are an integral part of asymmetrical warfare.” (Pfanner, 2005, 151).

³⁸ “The confluence of nuclear weapons, chemical weapons, and biological weapons with actors who are searching for cheap and innovative ways to address strategic imbalances makes the possibility of catastrophic outcomes far greater than at any time in the past.” (McKenzie, 2000, 17).

³⁹ “The purpose of the frequent recourse to acts of terrorism is to wage war on the television screens and in the homes of the mightier State, rather than on the battlefield.” (Pfanner, 2005, 153).

Puede concluirse que, si bien la guerra asimétrica no es una nueva forma de hacer la guerra, sí lo son ciertos actores y determinadas tácticas, técnicas y procedimientos,⁴⁰ que en el momento actual y por los motivos referidos, consiguen maximizar sus efectos, haciendo que adquiera un alcance global y potencialmente catastrófico, lo que justifica el reciente interés en su estudio.

El tercer rasgo que consideramos definitivo del enfrentamiento asimétrico está relacionado con el desprecio a las leyes y usos de la guerra por parte del oponente que elige la asimetría. Los estudios referidos a la aplicación del derecho internacional en estos conflictos evitan el término “derecho de la guerra” para referirse, en su lugar, al “derecho de los conflictos armados”, correspondiente al término *jus in bello*.⁴¹ Este “derecho de los conflictos armados” se diferencia de *jus ad bellum*, que se ocupa en esencia del cuerpo normativo que rige el derecho al recurso de la fuerza armada por parte de un país u organización internacional.⁴²

Jus ad bellum trata, pues, de la “justicia de la causa”, como sería el ámbito del recurso a la intervención armada en defensa propia, o para evitar graves agresiones a una determinada población; por el contrario, *jus in bello* se refiere a la “justicia en la conducción del conflicto”, como por ejemplo el cuerpo normativo referido a la proporcionalidad de los medios empleados en el conflicto, minimizando los daños colaterales sobre la población civil (Steven y Gunaratna, 2004, 109). *Jus in bello* establece las condiciones para determinar si los medios y procedimientos empleados en el conflicto son o no apropiados. Estas condiciones son proporcionalidad, discriminación, prohibición de genocidio y observancia de las leyes de ámbito general como tratados y convenciones (Taylor, 1998, 63-64). Podemos concluir que *jus in bello* es el ámbito de interés del conflicto asimétrico desde el punto de vista del derecho de los conflictos armados.

Si bien el conflicto asimétrico debiera ser considerado como “guerra”, en toda la extensión que este término implica,⁴³ el hecho de que el cuerpo normativo que regula el derecho de los conflictos armados se refiera fundamentalmente a entidades estatales hace que no pueda ser aplicable, siendo los grupos no adscritos a ningún país los que recurran preferentemente a este

⁴⁰ “Although the asymmetrical warfare discussion, within the American and Western perspective, of course, has been deepening, especially since the Cold War, the concept itself is not new [...] But the truth is that the actors, methods and means, as well as the effects, have changed dramatically.” (Svete, 2009, 381).

⁴¹ “International law basically premises a distinction between the reasons for waging war and warfare itself. This distinction was made in the late Middle Ages and the two areas of law were called ‘jus ad bellum’, the right to wage war, and ‘jus in bello’, the law governing the conduct of war.” (Pfanner, 2009, 158).

⁴² “The term ‘law of armed conflict’ corresponds to the term ‘jus in bello’ in international law. The law of armed conflict must be distinguished from the jus ad bellum which regards ‘rules governing the resort to armed conflict’.” (Blocq, 2009, 313).

⁴³ “Asymmetric warfare is first and foremost warfare.” (Bowyer, 2009, 137).

tipo de enfrentamiento, al no sentirse obligados por este cuerpo legislativo.⁴⁴ Ello hace que pueda plantearse una redefinición de todo el derecho de los conflictos armados, basado en el estado-nación como actor principal en la guerra, para acomodarlo a la nueva realidad.⁴⁵

Además, las tácticas y medios empleados como terrorismo, guerra de guerrillas, sabotaje, etc., tienen por objetivo preferente de sus acciones a la población civil, o bien a las fuerzas militares oponentes, pero ignorando las restricciones impuestas por el cuerpo normativo sobre el derecho de los conflictos armados y humanitario. Precisamente, el rechazo por parte del bando asimétrico de las limitaciones de este cuerpo normativo es otra más de sus tácticas y medios de acción.⁴⁶ Por el contrario, el adversario que hace frente a este enemigo asimétrico se ve condicionado por el respeto a las leyes y usos de la guerra, como es el caso de los EEUU y sus aliados en las campañas de Irak y Afganistán, lo que supone un importante factor de asimetría.⁴⁷

En estos conflictos se registra mayor número de casos de atrocidades, masacres, y violaciones de los derechos humanos que en aquellos en los que ambos contendientes son fuerzas militares profesionales formalmente constituidas (Bowyer, 2009, 138). Esta situación se debe, en parte, a lo difuso de la separación entre combatientes y civiles, tratando los combatientes del bando asimétrico de confundirse con la población civil para eludir la respuesta del bando convencional. Esta situación invalida el principio en que se basa la aplicación del derecho de la guerra, cual es que debe establecerse una distinción entre civiles y combatientes (Pfanner, 2009, 153).

En cualquier caso, el bando que lucha contra el adversario asimétrico se verá limitado por el marco *jus in bello*, que sin embargo no obligará a éste. Puede considerarse ésta como una de las vulnerabilidades de las sociedades democráticas, y en concreto de EEUU,⁴⁸ que el enemigo asimétrico explota en su beneficio. Es el caso de la utilización de la población civil como

⁴⁴ “Today, the lack of statehood implies that the main body of conventional international humanitarian law -i.e. the body dealing with international armed conflicts- is inapplicable.” (Van Baarda y Verweij, 2009, 9).

⁴⁵ “It is debatable whether the challenges of asymmetrical war can be met with the current law of war. If wars between States are on the way out, perhaps the norms of international law that were devised for them are becoming obsolete as well.” (Pfanner, 2009, 158).

⁴⁶ “The rejection of the law of armed conflict is another ‘unconventional’ war strategy and thus often included in definitions of asymmetrical war.” (Blocq, 2009, 313).

⁴⁷ “The military conflicts in Iraq and Afghanistan have become highly asymmetrical. This, to some extent, new and predominant type of warfare is in particular asymmetrical because the conflicting parties on one side are conventional military units representing sovereign states operating under the obligations and norms of the International Law of Armed Conflict and on the other side somewhat poorly equipped, ideological and religious groups of individuals, potentially subscribing to indiscriminate killing and guerrilla warfare.” (Frank, 2009, 64).

⁴⁸ “American values, particularly respect for due process of law, adherence to the law of armed conflict, and the accompanying desire to minimize collateral damage and noncombatant casualties, can create strategic vulnerabilities or military risks.” (Metz y Johnson, 2001, 12).

“escudos humanos”, así como de edificios e instalaciones como hospitales, centros religiosos, colegios, y otros, para fines hostiles, pero sobre los que el *jus in bello* establece protección. Esta situación, que puede denominarse de “inferioridad asimétrica”, se habría manifestado con los atentados del 11-S, cuya naturaleza asimétrica ha condicionado la respuesta de EEUU.⁴⁹

A modo de conclusión, se propone la siguiente definición de “conflicto asimétrico”, que contempla sus principales características definitorias anteriormente expuestas: “Conflicto asimétrico es aquél en el que uno de los contendientes, representado por un actor o grupo no estatal, renuncia expresamente al empleo de medios y técnicas convencionales, ignorando las limitaciones del derecho de los conflictos armados, para hacer un uso preferente de medios y procedimientos que exploten al máximo las vulnerabilidades del oponente, tratando de maximizar las capacidades que ponen a su alcance las nuevas tecnologías y medios de comunicación”.

Con la finalización por parte de EEUU de las operaciones militares principales en Irak y Afganistán en 2012, y la renuncia al paradigma COIN que había dominado en la pasada década la aplicación de su poder militar, el término conflicto asimétrico parece recuperar vigencia. De hecho, a principios de 2014, el ejército de EEUU ha inaugurado un Centro de Adiestramiento en Guerra Asimétrica,⁵⁰ lo que demuestra que este concepto mantiene su vigencia.

4.2. UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO DE BATALLA.

A finales de los noventa era apreciable una gran actividad en los foros de pensamiento sobre seguridad y defensa occidentales en relación al análisis de los cambios en la naturaleza de la guerra, ante la identificación de nuevas formas de amenaza tras la desaparición de la amenaza convencional representada por la URSS, y la consiguiente necesidad de plantear una transformación en la concepción tradicional de empleo del poder militar. En este momento aparecen diversas teorías que, si bien cuentan con elementos comunes, cada una aporta matices

⁴⁹ “*At present the civilized world is trapped somewhat in a timewarp of arguably obsolescent political, ethical, and strategic assumptions and practices. Had three thousand Americans been killed on 11 September 2001 in a regular attack by the conventional forces of a state-enemy, the US response would have been swift and bloody indeed. Given the terrorist nature of the attack, the US defense community had to adjust to an unfamiliar strategic context.*” (Gray, 2002, 4).

⁵⁰ Ver *Asymmetric Warfare Training Center* (2014). El hecho de que se vuelva a emplear este término de “guerra asimétrica”, tras varios años de dominio del paradigma COIN, parece ser coherente con la intención de cerrar página de las guerras de Irak y Afganistán, si bien reconociendo la necesidad de mantener el adiestramiento de las unidades en estas tácticas, técnicas y procedimientos.

diferentes para conceptualizar esta nueva amenaza, cuyo conocimiento es necesario para definir al adversario que deberán afrontar las fuerzas militares norteamericanas y sus aliados en Afganistán e Irak: la insurgencia.

4.2.1. “Guerra de cuarta generación”: EEUU, 1989.

En este contexto es cuando aparece el concepto “Guerra de Cuarta Generación” (*Fourth Generation Warfare, 4GW*). Este término es utilizado por primera vez en 1989, en un artículo de un grupo de *marines* expertos en temas de defensa (Lind et al., 1989). La 4GW pronto capitalizó el debate que existía sobre la evolución en la forma de hacer la guerra, exponiendo la necesidad de un “cambio generacional” en su concepción y desarrollo, a fin de mantener la ventaja sobre los nuevos adversarios y amenazas. Con el paso de los años, la 4GW se ha convertido en el paradigma de guerra para los enemigos de EEUU y sus aliados occidentales. Tal ha sido su impacto que copias de este artículo fueron encontradas en 2001 por las tropas norteamericanas en las cuevas de Tora Bora, santuario de Al-Qaeda en Afganistán (Lind, 2004, 12).

Según la categorización de la evolución de la guerra moderna considerada por estos autores, la primera generación estuvo dominada por el empleo de ejércitos en masa, culminando con las guerras napoleónicas. La segunda generación estuvo caracterizada por el empleo masivo del fuego y las maniobras de desgaste, finalizando con la Primera Guerra Mundial. Poco después, los alemanes introdujeron en la Segunda Guerra Mundial la tercera generación, caracterizada por la maniobra. Tras ello, la guerra de cuarta generación está caracterizada por cuatro ideas centrales, si bien ya presentes en la guerra de tercera generación, pero que con la 4GW se han acusado: importancia de las “órdenes tipo misión”, ante la enorme dispersión del campo de batalla, hasta incluir al conjunto de la sociedad enemiga; decreciente importancia de una logística centralizada, consecuencia fundamentalmente de esta dispersión; mayor énfasis en la maniobra, frente a la masa de fuerzas o la potencia de fuego; y prioridad en la destrucción psíquica del adversario y de su voluntad de resistencia sobre la destrucción física (Lind et al., 1987, 23).

Así, en las 4GW, los límites entre guerra y paz, combatientes y no combatientes, y campo de batalla y retaguardia desaparecen.⁵¹ Las 4GW son el resultado de la pérdida del monopolio de la

⁵¹ “Actions will occur concurrently throughout all participants’ depths, including their society as a cultural, not just a physical, entity.” (Lind et al., 1989, 23).

violencia por parte de los estados-nación, del aumento de los conflictos culturales, étnicos y religiosos, de la expansión de la globalización y las ventajas que de las nuevas tecnologías se obtiene para fines bélicos (Lind et al., 1987, 12-13).

Para estos autores, un ejemplo claro de 4GW es aquella en la que un grupo terrorista aprovecha las nuevas tecnologías, y adopta una ideología o religión que les proporciona una “base trasnacional” de apoyo, para atacar la cultura del adversario con amplio empleo de la guerra psicológica. Las operaciones psicológicas adquieren una nueva dimensión, convirtiéndose en el arma estratégica y operacional dominante.⁵² Por tanto, los objetivos en esta 4GW no son seleccionados para su destrucción física, sino para lograr impacto moral y psicológico en el adversario.⁵³ La combinación de todos estos elementos, que ya se encontraban a disposición de los adversarios entonces, es lo que definiría las características esenciales de la 4GW.⁵⁴

El término 4GW fue desarrollado en los siguientes años por diversos autores. Para Fojón, la 4GW se identifica con la guerra del futuro, con la ampliación del campo de batalla hasta incluir a la totalidad de la sociedad enemiga, y en la que las acciones tácticas serían llevadas a cabo por elementos de muy pequeña entidad (Fojón, 2005, 2). El también *marine* Thomas X. Hammes publicó en 2004 un detallado análisis sobre lo que supone la 4GW en el marco de la GWOT, llegando a definir a la 4GW como una forma evolucionada de insurgencia.⁵⁵ Ha sido también identificada con los atentados del 11-S, considerados como “el primer golpe de la 4GW” (Lind, 2001, 72). Las campañas COIN en Irak y Afganistán han sorprendido a los EEUU sin la adecuada preparación para hacer frente a este tipo de guerra, en la que los factores humanos y sociales predominan sobre los tecnológicos (Hammes, 2004, 10).

Años después de su utilización por primera vez, en 1989, el concepto de 4GW ha alcanzado su madurez tras los atentados del 11-S y las consecuentes guerras de Irak y Afganistán, para convertirse en “una de las grandes ideas del discurso estratégico contemporáneo” (Osinga, 2007,

⁵² “*Fourth generation adversaries will be adept at manipulating the media to alter domestic and world opinion to the point where skillful use of psychological operations will sometimes preclude the commitment of combat forces. A major target will be the enemy’s population support of its government and the war.*” (Lind et al., 1989, 24).

⁵³ “*Fourth Generation Warfare’s targets are not just soldiers, but also non-combatants, religious ideas, legal frameworks, media outlets, international agencies and agreements, economic activities, political power, and the minds of the people.*” (Williamson, 2009, 3).

⁵⁴ “*All of these elements already exist. They are not the product of futurism, or gazing into a crystal ball. We are simply asking what would we face if they were all combined? Would such a combination constitute at least the beginnings of a fourth generation of warfare?*” (Lind et al., 1989, 26).

⁵⁵ “*Fourth-generation warfare (4GW) uses all available networks -political, economic, social, and military- to convince the enemy’s political decision makers that their strategic goals are either unachievable or too costly for the perceived benefit. It is an evolved form of insurgency.*” (Hammes, 2004, 2).

2). Ello se debe a que constituye un marco conceptual adecuado para incorporar progresivamente las características propias de los conflictos en los albores del siglo XXI, adaptándose a las necesidades conceptuales sentidas por analistas y expertos en defensa para poder categorizar esta nueva forma de concebir los conflictos.

La 4GW representa una forma de enfrentamiento en la que se emplea profusamente el terror y la intimidación, predominan los actores no estatales, se explotan todas las posibles formas de causar daño al adversario, se ataca sus símbolos y cultura, predomina la guerra psicológica, y en la que la voluntad de vencer de la población y gobiernos implicados es el objetivo decisivo. (Schulte, 2010, 169). Se trata, por tanto, de la forma de conflicto que define la GWOT en que se han implicado EEUU y sus aliados occidentales en Irak y Afganistán, lo que lleva a considerar que la 4GW es la forma de guerra característica de la insurgencia en estos escenarios.⁵⁶

Otro aspecto esencial que caracteriza la 4GW es la necesidad de integrar la dimensión política, económica, militar y diplomática para eficazmente hacer frente al adversario, lo que implica cambios en la forma de actuar de los distintos departamentos de la administración a fin de conseguir una mayor sinergia en su actuación. Ello obliga a una adaptación en la cultura de las diferentes organizaciones, siempre reacias a estos cambios de gran alcance.⁵⁷

Pero a pesar de la superioridad demostrada por EEUU en la 3GW, caracterizada por la maniobra y la potencia de fuego, los norteamericanos no estarían en condiciones de imponerse en una 4GW, debido a su menor capacidad para afrontar un conflicto prolongado, tal vez de varias décadas, y la menor tolerancia de su sociedad a aceptar las bajas propias en relación con la insurgencia.⁵⁸ Además, este nuevo tipo de conflicto implica necesariamente bajas, la mayoría

⁵⁶ “Operation Iraqi Freedom is really two wars. The U.S. started out fighting a high- tech, conventional war. The anti- coalition forces have turned it into a low- tech, 4GW struggle –and the outcome is still very much in doubt.” (Hammes, 2004, 4).

⁵⁷ “To respond, we must integrate all elements of our national power so we can deal effectively with 4GW enemies wherever they appear. In essence, we have to develop our defenses into a functional network rather than a pure hierarchy [...] it will require a shift in mindset throughout the government. All changes in a large bureaucracy are hard. Major cultural change is even harder. Cultural change across multiple bureaucratic departments is the hardest of all.” (Hammes, 2010, 224).

⁵⁸ “The United States has proven itself to be superior in winning 3GW conflicts, involving centralized battles with tanks, planes, etc., but as the Vietnam War, which had elements of 3GW and 4GW, and the ongoing conflict in Iraq suggest, the United States is much less equipped for dealing with insurgency warfare [...] 4GW fighters are prepared to bear great costs and sacrifices and may think of their struggle in terms of years or even decades, while Americans are much more casualty averse and seek a quick victory.” (Van Baarda y Verweij, 2009, 36).

civiles, producidas por medios y sistemas no preferentemente militares.⁵⁹ La 4GW es, ante todo, una forma de hacer la guerra, con lo que ello implica de bajas y sufrimiento a los contendientes.

Para el estratega y teórico militar John Boyd,⁶⁰ la 4GW supone la siguiente etapa en la lógica evolución de la 3GW que ha caracterizado el estilo occidental de guerra convencional basado en la maniobra, con empleo masivo del fuego y la búsqueda del desgaste. Por el contrario la 4GW es, en esencia, no-convencional y no-militar, caracterizada por la actuación de grupos o células de muy reducida entidad, operando con órdenes tipo misión que les permiten gran autonomía e iniciativa; una mínima dependencia del apoyo logístico; énfasis en el empleo de la maniobra; y búsqueda de objetivos psicológicos sobre los físicos. La 4GW es, pues, el resultado de un proceso de aprendizaje por aquellos grupos que han sufrido la superioridad de las fuerzas convencionales occidentales, y tratan de eludirla (Osinga, 2007, 5).

El concepto de 4GW cuenta así mismo con firmes detractores,⁶¹ que lo califican como simplemente un “cajón de sastre donde incluir conjeturas y teorías sobre la guerra del futuro”, por lo que debe ser descartado.⁶² Además, el “modelo generacional” de categorización de la evolución en el arte de la guerra no sería válido, ya que los grandes cambios en la forma de conducirla ocurren en paralelo, sin que el referido fin de una generación necesariamente implique que no convivan en la siguiente las características de anteriores generaciones (Echevarria, 2005, 9-10). Puede cuestionarse asimismo si se trata de un concepto novedoso, toda vez que la 4GW trataría, en definitiva, de aprovechar las debilidades del adversario y debilitar su fortaleza (Williamson, 2009, 3), formulación que refleja la esencia del concepto de conflicto asimétrico anteriormente referido.

En cualquier caso, para Hammes, uno de sus máximos proponentes, la 4GW sirve para explicar las actuaciones de EEUU en el marco de la GWOT, por lo que mantendría una absoluta vigencia.⁶³ Así, los defensores del concepto argumentan que la 4GW es “una forma evolucionada

⁵⁹ “We have also seen that the use of 4GW networks does not imply a bloodless war. In fact, we know that most casualties of 4GW will be civilians and that many of these casualties will be caused not by military weapons but by materials available in a modern society. This is an aspect of 4GW that we must understand.” (Hammes, 2004, 209).

⁶⁰ Boyd es conocido principalmente por haber concebido la teoría del ciclo de la decisión, conocido como “OODA loop”, según la cual el adversario que sea capaz de realizar todas las fases del ciclo, “Observar- Orientar- Decidir- Actuar”, de forma más rápida, obtendrá una ventaja decisiva.

⁶¹ Para una dura crítica sobre el concepto de 4GW, ver Echevarria (2005).

⁶² “... we need to drop the theory of 4GW altogether; it is fundamentally and hopelessly flawed, and creates more confusion than it eliminates.” (Echevarria, 2005, 2).

⁶³ “... only 4GW has defeated a superpower. Further, it has defeated both the United States and the USSR – on multiple occasions. It is also the type of war we are fighting in Iraq, Afghanistan, and worldwide against terror.” (Hammes, 2004, 14-15).

de insurgencia” (Echevarria, 2005, 1), por lo que cabría interpretar el fenómeno de la insurgencia, de máxima relevancia como consecuencia de las operaciones militares en Irak y Afganistán, a la luz del concepto de 4GW.

En suma, la 4GW puede considerarse como un concepto-marco para referirse al hecho de que “en los conflictos contemporáneos, cada vez más, se difuminan los límites entre guerra y paz, soldados y civiles, campo de batalla y seguridad” (Schulte, 2010, 169), aspectos que también están presentes en conceptos desarrollados con posterioridad como “guerra irregular” y “guerra híbrida”, este último con una gran influencia en la primera década del presente siglo.

4.2.2. “Guerra sin restricciones”: China, 1999.

Otro término aparecido en China a finales de los noventa precisa ser considerado por su influencia en el desarrollo conceptual de las nuevas formas de conflicto del siglo XXI. En febrero de 1999, dos coroneles de la Fuerza Aérea de la República Popular China publicaron la obra “Guerra sin restricciones” (*Unrestricted Warfare*), que proponía una nueva forma de hacer la guerra por la que los países en desarrollo, especialmente China, podrían compensar su inferioridad militar frente a la abrumadora superioridad de EEUU, en un entorno de guerra de la información y alta tecnología, combinando el empleo de medios militares y no militares.

En esencia, estos autores reconocen que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones han revolucionado el mundo y la forma de hacer la guerra, eliminando las fronteras entre medios militares y no- militares, y transformado el campo de batalla, que se extiende más allá de la zona de operaciones militares, lo que también ha cambiado las reglas que regían los conflictos armados; de ahí el término de “Guerra sin restricciones” que proponen.⁶⁴

Entre los medios no militares con potencial aprovechamiento en beneficio de los fines propios destacan los ataques cibernéticos, tanto a los sistemas informáticos y sitios de red de la defensa como a las instituciones financieras, e incluso a la estructura económica e industrial, todos ellos coordinados con actos terroristas, amplio empleo de los medios de comunicación, y tácticas de

⁶⁴ “... this kind of war means that all means will be in readiness, that information will be omnipresent, and the battlefield will be everywhere. It means that all weapons and technology can be superimposed at will, it means that all the boundaries lying between the two worlds of war and non-war, of military and non-military, will be totally destroyed, and it also means that many of the current principles of combat will be modified, and even that the rules of war may need to be rewritten.” (Liang y Xiangsui, 1999, 12).

guerrilla urbana. Recogen que “en la era de la información, la influencia ejercida por una bomba nuclear es posiblemente menor que la ejercida por un *hacker*” (Liang y Xiangsui, 1999, 47). Para estos autores, a lo largo de la historia militar la norma ha sido que se imponía el líder militar que mejor rendimiento sabía obtener de la combinación de los múltiples elementos con fines bélicos que encontraba a su disposición.⁶⁵

Por tanto, la clave del éxito se encuentra en la “combinación” de todos los diversos elementos que pueden intervenir en beneficio de la consecución de los objetivos propios, lo que de forma instintiva han sabido hacer los grandes genios militares.⁶⁶ Este principio de la combinación alcanza su máxima expresión en la actual era de la información, con las nuevas tecnologías poniendo a disposición del bando militarmente más débil una variedad prácticamente infinita de posibilidades para erosionar la capacidad no sólo militar sino financiera, económica, industrial, etc., del bando más poderoso, en este caso los EEUU, así como de maximizar los efectos del terrorismp gracias a las posibilidades de difusión global de los medios de comunicación.

Así, la guerra sería llevada a todos los ámbitos en los que se pueda erosionar las capacidades del adversario, con una enorme diversidad de formas, entre las que se encuentran, por ejemplo, la “guerra diplomática”, “guerra comercial”, “guerra de los medios de comunicación”, “guerra de los recursos”, y otras.⁶⁷ Una adecuada combinación de estas múltiples formas de conducir el enfrentamiento con el adversario, de acuerdo a lo que definen como “las reglas de la victoria”, constituye la clave para imponerse en los conflictos actuales y futuros, pero siempre con la necesaria habilidad para sobrepasar conscientemente los límites que hasta el momento han regido las normas de la guerra.⁶⁸ Con ello, estos autores reconocen implícitamente las

⁶⁵ Se presentan como claros ejemplos de lo anterior la magistral combinación de la artillería y la maniobrabilidad de la infantería, con la actuación decisiva de la caballería, que supo lograr Napoleón en sus campañas contra ejércitos más numerosos, así como la eficaz combinación que hizo el general Schwarzkopf, el vencedor de la segunda Guerra del Golfo de 1991, de todas las capacidades que los más de 30 países que componían la coalición anti- Sadam aportaron a la campaña. También se presenta con esta habilidad, entre otros, a Alejandro Magno y al rey Carlos Gustavo de Suecia (Liang y Xiangsui, 1999, 137-139).

⁶⁶ “*Regardless of whether the war was 3,000 years ago or at the end of the 20th century, it seems that all of the victories display one common phenomenon: the winner is the one who combined well.*” (Liang y Xiangsui, 1999, 140).

⁶⁷ Exponen, como métodos de empleo en las guerras futuras, la combinación de las capacidades que aportan lo siguiente: “*Atomic warfare, Diplomatic warfare, Financial warfare, Conventional warfare, Network warfare, Trade warfare, Bio-chemical warfare, Intelligence warfare, Resources warfare, Ecological warfare, Psychological warfare, Economic aid warfare, Space warfare, Tactical warfare, Regulatory warfare, Electronic warfare, Smuggling warfare, Sanction warfare, Guerrilla warfare, Drug warfare, Media warfare, Terrorist warfare, Virtual warfare, Ideological warfare.*” (Liang y Xiangsui, 1999, 146).

⁶⁸ “*He who wants to win today's wars, or those of tomorrow, to have victory firmly in his grasp, must ‘combine’ all the resources of war which he has at his disposal and use them as means to prosecute the war. And even this will not be enough. He must combine them according to the demands of the rules of victory. Even this will still not be enough [...] It still needs a skilled hand to pluck it.*” (Liang y Xiangsui, 1999, 181).

posibilidades que la globalización pone al servicio de la guerra (Hoffman, 2007a, 22).

En suma, la apropiada combinación de todos los elementos expuestos, en el marco de las alianzas supranacionales que rigen las relaciones internacionales, con el máximo aprovechamiento de las posibilidades de los actores no estatales, y en un contexto de superposición de campos de batalla virtuales y físicos, conforman el concepto que proponen como nueva forma de hacer la guerra en el futuro, "la guerra combinada más allá de los límites", o "Guerra sin restricciones".

Gran parte de las ideas expuestas en esta obra no son originales, dado que se refieren a conceptos de diversos analistas occidentales, autores con trabajos publicados sobre el futuro de la guerra, y documentos oficiales de EEUU. Por tanto, puede debatirse si "Guerra sin restricciones" es realmente una nueva doctrina sobre cómo llevar a cabo las guerras del futuro o simplemente una recopilación de tácticas, técnicas y procedimientos a emplear por el adversario más débil, obteniendo ventaja de las capacidades que los avances en las nuevas tecnologías y la globalización ponen a su disposición (Van Messel, 2005, 14). Así, existe similitudes claramente apreciables entre con los conceptos de guerra asimétrica y de la 4GW. De hecho, uno de los ocho principios definidos por los autores para aplicar la "Guerra sin restricciones" es precisamente la "asimetría", que tratará de explotar las debilidades del contrario, y cuyas acciones siempre se dirigirán a "aquellos puntos donde se produzca un gran *shock* psicológico sobre el adversario."⁶⁹

Así, "Guerra sin restricciones" se trataría de un procedimiento más para llevar a cabo la guerra asimétrica, junto con el terrorismo, y la guerra de guerrillas, y en el que todos los límites entre procedimientos militares y no- militares, entre guerra y no- guerra, han desaparecido (Svete, 2009, 386). Puede considerarse que "Guerra sin restricciones" proporciona, con la perspectiva de 1999, una descripción bastante completa del complejo e incierto escenario en que se desarrollarán los conflictos del futuro, en los que el adversario más débil militarmente tratará de compensar su debilidad y buscar la "asimetría" con la combinación de cuantas posibilidades ofrezcan la era de la información, para obtener de ellas un empleo sinérgico.

En cualquier caso, la aplicación de esta doctrina, que más bien debiera traducirse como "Guerra más allá de los límites", implicaría una renuncia consciente, por parte del bando que la

⁶⁹ Estos ocho principios son: omnidireccionalidad; sincronía; objetivos limitados; medidas ilimitadas; asimetría; mínimos recursos; coordinación multidimensional; y ajuste y control de todo el proceso. Ver Capítulo 8, "Essential Principles", en Liang y Xiangsui (1999, 204-219).

llevarse a cabo, a gran parte de las normas y leyes que rigen no solamente los conflictos armados, sino las relaciones diplomáticas, comerciales, económicas, etc. (Hoffman, 2007a, 22-23), lo que es contrario a los principios morales y éticos por los que se rigen los países occidentales.

Por tanto, si bien de la exposición de esta doctrina por parte de sus autores podría deducirse que China representa el prototipo de estado-nación capaz de llevarla a cabo, este país también enfrentaría importantes problemas para implementarla plenamente, por lo que supone de pérdida de legitimidad ante la opinión pública mundial, argumento extensivo a otros estados-nación con relevancia en el escenario internacional. Pero al mismo tiempo, los actores no estatales también encuentran muchas dificultades para su implementación, por carecer de varios elementos que son propios de un estado-nación. Ello lleva a concluir la difícil aplicabilidad de “Guerra sin restricciones tanto para actores estatales como no estatales (Van Messel, 2005, 12).

En suma, el concepto “Guerra sin restricciones”, publicado en 1999, supone un paso más en la evolución del concepto de conflicto asimétrico, al incorporar los aspectos diplomáticos, económicos, políticos, culturales, tecnológicos, y psicológicos, y en consecuencia expandiendo el catálogo de capacidades militares y no militares con potencial empleo en el conflicto, cuya adecuada combinación y coordinación de las acciones para su aplicación darán las claves de la victoria en el completo entorno del siglo XXI.

4.2.3. “Guerra de las tres manzanas” y “El cabo estratégico”.

También en 1999 el general Charles C. Krulak, comandante del Cuerpo de *Marines*, publicó en un artículo el concepto “Guerra de las tres manzanas” (*Three-Block War*). Con esta metáfora se refería a la característica esencial de los conflictos presentes y futuros: la concurrencia para una misma unidad militar de acciones tan diversas como un combate de alta intensidad, una misión de ayuda humanitaria, y una de estabilización o apoyo a la paz, todas ellas realizadas simultáneamente, como las entonces recientes experiencias en Somalia habían demostrado.⁷⁰

Con la coincidencia en el tiempo, en tres manzanas de viviendas contiguas, de estas tres

⁷⁰ “The Corps has described such amorphous conflicts as ‘the three block war’ or contingencies in which Marines may be confronted by the entire spectrum of tactical challenges in the span of a few hours and within the space of three contiguous city blocks. The tragic experience of U.S. forces in Somalia during Operation Restore Hope illustrates well the volatile nature of these contemporary operations.” (Krulak, 1999, 18-23).

formas tan dispares de empleo de los medios militares, se refería metafóricamente además a la tendencia a desdibujarse los tradicionales niveles de la guerra, estratégico, operacional y táctico, al aparecer este enemigo asimétrico que busca evitar un enfrentamiento directo y en términos convencionales.⁷¹ También se infiere la necesidad de que las unidades militares estén equipadas y adiestradas para poder llevar a cabo estas diversas operaciones de forma simultánea, debiendo sus componentes contar con la capacidad de adaptarse lo más rápidamente posible a las tácticas y técnicas propias de cada una de estas diferentes misiones.

Además, en este artículo aparece la figura de “El cabo estratégico” (*The Strategic Corporal*), para ilustrar las exigencias que este nuevo tipo de conflicto imponen sobre los más bajos niveles de la cadena de mando, donde las decisiones de un cabo pueden acabar teniendo repercusiones estratégicas o incluso políticas.⁷² Con ello se reconoce la creciente influencia de los medios de comunicación social y la opinión pública en los conflictos actuales, y su potencial para influir en las decisiones militares, e incluso políticas, al más alto nivel.

Sobre la base de la “Guerra de las tres manzanas” el general Mattis, comandante del Cuerpo de *Marines*, propuso en 2005 una ampliación de este concepto para incluir una “cuarta manzana”, referida a las operaciones psicológicas y de información, aspecto éste que también debe ser dominado por las fuerzas militares en el contexto de las operaciones COIN.⁷³ De hecho, reconoce que en cada una de las tres manzanas existe un componente fundamental de operaciones de información, en la que cada *marine* debe ser capaz de actuar como sensor para obtener información, y como transmisor del mensaje propio, en el contexto de “guerra de las ideas” que caracteriza un entorno de COIN (Mattis y Hoffman, 2005, 19).

Como forma de implementar con éxito la “Guerra de las cuatro manzanas”, los *Marines* emprendieron acciones para incrementar su conocimiento de otras culturas, a todos los niveles. Así, llegaron a reorientar sus programas de enseñanza para oficiales y suboficiales a fin de incluir cursos de “concienciación cultural” (*cultural awareness*), cada uno de sus mandos se

⁷¹ “The lines separating the levels of war, and distinguishing combatant from ‘non-combatant,’ will blur, and adversaries, confounded by our ‘conventional’ superiority, will resort to asymmetrical means to redress the imbalance.” (Krulak, 1999, 18-23).

⁷² “Success or failure will rest, increasingly, with the rifleman and with his ability to make the right decision at the right time at the point of contact [...] The three block war is not simply a fanciful metaphor for future conflicts - it is a reality. Like Corporal Hernandez, today's Marines have already encountered its great challenges and they have been asked to exercise an exceptional degree of maturity, restraint, and judgment.” (Krulak, 1999, 18-23).

⁷³ “We’re adding a fourth block—which makes it the Four Block War. The additional block deals with the psychological or information operations aspects. This fourth block is the area where you may not be physically located but in which we are communicating or broadcasting our message. The Four Block War adds a new but very relevant dimension to situations like the counterinsurgency in Iraq.” (Mattis y Hoffman, 2005, 19).

especializó en una determinada región del mundo, así como potenciaron el aprendizaje de lenguas extranjeras, principalmente árabe, indonesio, chino, y farsi (Boot, 2006a, 6-7).

4.2.4. Regulares e irregulares: la “Guerra coordinada”.

También en la última década del pasado siglo, el historiador y analista Thomas M. Huber acuñó el término “Guerra coordinada” (*Componed Warfare*) como marco conceptual para considerar aquellas situaciones en las que fuerzas regulares e irregulares coordinan sus acciones a nivel estratégico para actuar conjuntamente a fin de conseguir un objetivo común.⁷⁴ Esta estrategia busca obtener el máximo rendimiento de las capacidades de cada uno de estos componentes, combinando su actuación estratégicamente en tiempo y espacio.⁷⁵ Son los efectos sinérgicos de ambos componentes los que consiguen la derrota del oponente.

Mientras las fuerzas irregulares o guerrilleras atacan los puntos débiles y hacen que el adversario disperse sus fuerzas para protegerlos, las convencionales obligan a este mismo adversario a concentrar sus medios para presentar batalla, en una combinación de esfuerzos que obtiene máximo rendimiento de las capacidades de cada componente (Hoffman, 2009, 36). Dado que este adversario difícilmente dispondrá de suficientes fuerzas y con la movilidad precisa para afrontar ambas amenazas, el bando que recurra a esta “Guerra coordinada” con actuación complementaria de fuerzas regulares e irregulares será capaz de conseguir la superioridad local en determinadas ocasiones, que adecuadamente explotada y bajo la imprescindible coordinación de las operaciones, acabará imponiéndose (Huber, 2002, vii-viii).

A lo largo de la historia han existido varios casos de “Guerra coordinada”, como la guerra de independencia norteamericana contra los británicos a finales del siglo XVIII, la campaña de las tropas de Wellington y las guerrillas españolas contra los franceses en la Península Ibérica a principios del siglo XIX, y las guerras revolucionarias de Mao en China, y de Vietnam del Norte contra EEUU, ya en el siglo XX (Huber, 2002, 3). Durante la Primera Guerra Mundial, la revuelta de los árabes contra los turcos, con el asesoramiento de T.E. Lawrence, en coordinación con las

⁷⁴ El término “*Compound Warfare*” aparece por primera vez en 1996 en el artículo del Dr. Huber “*Napoleon in Spain*”, para referirse a la combinación de las acciones de las fuerzas regulares británicas al mando de Wellington, y las irregulares o guerrillas españolas, como causa del fracaso napoleónico en España (Huber, 2002, vii).

⁷⁵ “*Compound warfare strategy enables military leaders to take advantage of the strengths of each kind of force, thereby increasing pressure across the spectrum of conflict.*” (Williamson, 2009, 21).

fuerzas británicas, es presentada como otro clásico ejemplo de “Guerra coordinada”, en la que la acción irregular de las tribus árabes permitió el avance de la Fuerza Expedicionaria Británica hacia Jerusalén y Damasco (Hoffman, 2009, 36).

Existen multitud de matices en cada uno de estos casos, al contar con diferentes grados de coordinación entre el componente regular y el irregular, así como distinta importancia relativa en la actuación de cada uno.⁷⁶ Además, puede decirse que en todos los conflictos mencionados ambos bandos utilizaron en cierta medida la “Guerra coordinada”, combinando en mayor o menor grado la actuación de fuerzas convencionales con milicias o fuerzas paramilitares, si bien uno de los dos bandos supo hacer un uso más eficaz de estas capacidades complementarias. “Guerra coordinada” se presenta, pues, como un marco conceptual para el análisis de “conflictos caóticos” en los que intervienen multitud de fuerzas, tanto convencionales como irregulares, siendo ejemplos paradigmáticos la campaña napoleónica en España y la guerra de Vietnam (Huber, 2002, 7), esta última por la eficaz combinación por parte de Vietnam del Norte de las acciones de sus fuerzas regulares y de las irregulares del Vietcong.

De todos los casos históricos analizados a la luz de este concepto de “Guerra coordinada” puede considerarse que es la Guerra de Independencia española donde se reflejan de forma más evidente sus características, con la actuación de las fuerzas militares anglo- portuguesas de Wellington y las guerrillas españolas.⁷⁷ Incluso el estratega británico Liddell Hart atribuyó la derrota francesa, fundamentalmente, no al ejército británico, sino a las fuerzas guerrilleras.⁷⁸

En el caso español aparece un nuevo concepto complementario del anterior: “Guerra coordinada- fortificada” (*Fortified Compound Warfare*),⁷⁹ por el que el bando que hace uso preferente de la “Guerra coordinada” y además consigue “fortificar” su elemento convencional consigue una ventaja decisiva. Fue el caso de las tropas británicas, que en su reducto portugués

⁷⁶ “*In reality, one finds degrees of compound warfare. There is compound warfare proper where all the elements of compound warfare are in place, and what one might call ‘quasi’ compound warfare, where one or more elements of compound warfare are absent.*” (Huber, 2002, 6).

⁷⁷ “*Napoleon said of Spain, ‘That unfortunate war destroyed me [...] All my disasters are bound up in that fatal knot.’ The ‘fatal knot’ that surprised Napoleon in Spain was a particularly powerful form of compound warfare.*” (Huber, 2002, 91).

⁷⁸ “*While the presence of the British Expeditionary Force was an essential foundation for this influence, Wellington’s battles were materially the least effective part of his operations. He inflicted a total loss of some 45.000 men only -counting killed, wounded and prisoners- on the French during the five years’ campaign until they were driven out of Spain, whereas Marbot reckoned that the number of French deaths alone during this period averaged a hundred a day. Hence it is a clear deduction that the overwhelming majority of the losses which drained the French strength, and their morale still more, was due to the operations of the guerrillas.*” (Liddell-Hart, 1991, 110).

⁷⁹ Ver Capítulo “*Napoleon in Spain and Naples: Fortified Compound Warfare*” en Huber (2002, 91-112).

consiguieron protegerse tras las fortificaciones de Torres Vedras. Para los ejércitos napoleónicos, que además debían enfrentarse a la acción incesante y eficaz de las guerrillas españolas, supuso un continuo y decisivo desgaste.⁸⁰ Tal es así que el historiador Russell Weigley se refiere a este conflicto como “la quintaesencia de la guerra de desgaste”.⁸¹

Así, las fuerzas convencionales disputaban a los franceses el control de los principales núcleos de población, mientras las fuerzas guerrilleras amenazaban sus líneas de comunicaciones y áreas rurales (Esdaile, 2004, 154-155). Ello obligaba a las tropas napoleónicas a dedicar un buen número de fuerzas en asegurar estas zonas de la retaguardia,⁸² lo que a su vez les impedía reunir suficiente potencia de combate para hacer frente a los ejércitos angloespañoles en el Oeste peninsular, en lo que representa “el clásico dilema en la guerra de guerrillas”.⁸³ Las tropas francesas, ante la imposibilidad de ejercer un control efectivo del territorio, recurrían a acciones de represión para aterrorizar a la población, lo que a su vez provocaba una mayor afección de ésta hacia las partidas guerrillas.⁸⁴

Todo lo anterior permite concluir que la Guerra de la Independencia supone el paradigma de “Guerra coordinada”, que combina sinérgicamente las capacidades de los componentes regulares e irregulares para conseguir imponerse a un oponente superior militarmente.

⁸⁰ Desde 1808 a 1814, los franceses perdieron 240.000 soldados en España. De ellos, 45.000 murieron en enfrentamiento contra las fuerzas regulares anglo-españolas, 50.000 fueron víctimas de enfermedades o accidentes, y 145.000 murieron como consecuencia de las acciones guerrilleras. Los británicos llegaron a tener un máximo 40.000 soldados desplegados en la Península Ibérica, complementados con 25.000 portugueses, mientras los franceses llegaron a contar con 320.000 hombres desplegados a un tiempo (Huber, 2002, 92). La derrota francesa no puede ser explicada, pues, sino por la decisiva actuación de las guerrillas españolas.

⁸¹ “By the end of 1813 the danger to the French homeland came from the south as well as the east, for the long war of attrition in the Iberian Peninsula had worsened into an incurable cancer already spreading across the Pyrenees. The Peninsular War remained the quintessential war of attrition.” (Weigley, 1991, 485).

⁸² “Although the French forces were far superior in numbers, they were unable to concentrate against Wellington's combined Anglo-Portuguese force because Spanish guerrillas compelled the French to disperse in order to protect their vulnerable lines of communications.” (Cassidy, 2006a, 85).

⁸³ “Wellington skillfully exploited also the classic dilemma of opponents of guerrilla warfare. If the French dispersed their forces over wide areas to deal with the guerrillas and to find subsistence, they lacked adequate concentrations to cope with Wellington's British and Portuguese regulars; if however the French concentrated to face the regulars, then they could not deal with the guerrillas infesting the country and could not find enough subsistence.” (Weigley, 1991, 485).

⁸⁴ “The French were forced to disperse large numbers of men through the countryside, so that one French marshal complained in 1811 that he could not concentrate even 10.000 men for fear of having his supply lines cut and too much territory overrun by guerrillas [...] One French Hussar officer, Albert de Rocca, wrote in his memoirs of the French being attacked constantly, of being forced to construct hundreds of secure outposts in which they took refuge at night; of the need for strong escorts for every convoy; and of how, unable to hunt down the guerrillas, the French resorted to terror against the population as a whole in an escalating cycle of atrocity and counter-atrocity.” (Beckett, 2001, 8).

4.2.5. “Guerra híbrida”.

Como una evolución de los anteriores conceptos, y recogiendo la creciente conciencia sobre la necesidad de considerar el conflicto desde un enfoque multidisciplinar, a mediados de la pasada década aparece el concepto de “amenaza híbrida”. Su proponente es el analista de estrategia y *marine* retirado Frank G. Hoffman, quien lo expuso en un trabajo publicado en 2007 (Hoffman, 2007a), en un momento en el que el paradigma COIN comenzaba a implantarse en el estamento de defensa de EEUU, como se expondrá posteriormente en este trabajo.

En esencia, el adversario híbrido es el que combina diversas formas de actuación, tanto convencionales como irregulares, actos terroristas, y acciones criminales diversas, todo ello coincidente en el tiempo, de forma que se desdibujan los límites entre el conflicto regular e irregular. La amenaza híbrida puede ser representada tanto por actores estatales como no estatales, si bien todas las acciones deben estar coordinadas para lograr efectos eficaces en las dimensiones físicas y psicológicas del conflicto.⁸⁵ Este concepto de amenaza híbrida lleva a considerar, por extensión, el de “Guerra híbrida”, en las que se confunden las características de los conflictos regulares entre estados con las propias de las guerras irregulares.⁸⁶

Tanto en Europa como en otros lugares del mundo había tenido lugar en pasados conflictos esta concurrencia entre tácticas convencionales e irregulares, terrorismo, y actividades criminales que caracterizan a la “Guerra híbrida”, como es el caso de la guerra de los *Boers* que enfrentó a Gran Bretaña con los colonos sudafricanos a finales del siglo XIX, y la campaña de Chechenia llevada a cabo por las fuerzas rusas contra los rebeldes chechenos en los años noventa.⁸⁷ Estos conflictos enfrentaron a británicos y rusos, respectivamente, contra adversarios que empleaban métodos y capacidades más allá de los propios de una insurgencia.

El estudio del enfrentamiento armado entre Israel y el grupo Hezbolá en el sur del Líbano, en verano de 2006, es de gran interés para el estudio del adversario híbrido.⁸⁸ De hecho, Hoffman

⁸⁵ “Hybrid threats incorporate a full range of different modes of warfare including conventional capabilities, irregular tactics and formations, terrorist acts including indiscriminate violence and coercion, and criminal disorder.” (Hoffman, 2007a, 8).

⁸⁶ “‘Hybrid Wars’ blend the lethality of state conflict with the fanatical and protracted fervor of irregular warfare.” (Hoffman, 2007a, 28).

⁸⁷ “The British faced a hybrid threat at the turn of the last century when the Boers employed Mauser rifles and Krupp field guns and outranged their red-clad adversary. Ultimately, the British adapted and ran down the Boer commandos. The fierce defense of Grozny by the Chechens is another hybrid case study.” (Hoffman, 2009, 36).

⁸⁸ Para un detallado estudio de este conflicto, ver Matthews (2006). En este trabajo se expone con detalle la combinación de tácticas convencionales y de guerrilla llevada a cabo por Hezbolá. “From 2000 to 2006, Hezbollah

considera este conflicto como paradigma de guerra híbrida, contando los métodos empleados por Hezbolá con los elementos propios de este tipo de conflicto.⁸⁹ En este enfrentamiento se manifestaron de forma evidente “la multidimensionalidad, integración operacional, y explotación del dominio de la información” conseguido en mucha mayor medida por Hezbolá que por su adversario israelí. Puede ser considerado como prototipo de este tipo de conflicto, con Hezbolá como ejemplo paradigmático de organización híbrida,⁹⁰ y para Hoffman suponen las señas de identidad de las nuevas guerras del siglo XXI.⁹¹

Tratando de analizar las diferencias de este concepto de “Guerra híbrida” con los referidos anteriormente, puede considerarse como una evolución de la amenaza asimétrica, en cuanto a que incorpora de forma simultánea y concurrente, además de agresiones de tipo convencional, otras no militares, como son los actos terroristas o criminales de todo tipo, así como otras del ámbito de la guerra psicológica y de la información.

La “Guerra híbrida” debe conceptualizarse como evolución de los conceptos de “nuevas guerras”, 4GW, y “Guerra sin restricciones”. En relación con la 4GW puede considerarse que comparte la visión sobre la naturaleza de las amenazas, cada vez más complejas que deberá afrontar EEUU, potenciadas por los efectos de la globalización, la proliferación de las nuevas tecnologías, y los movimientos extremistas transnacionales. No obstante, difiere de la 4GW en cuanto a que Hoffman considera también la posible amenaza de nuevas potencias, representadas por actores estatales, que traten de rivalizar con EEUU en un futuro, como es el caso de China. Así, la “Guerra híbrida” puede ser llevada a cabo por estados, por actores no estatales, o por una combinación de ambos (Williamson, 2009, 22).

Por tanto, frente al concepto de 4GW centrado en actores no estatales y grupos opositores de variada naturaleza, puede concluirse que la “Guerra híbrida” incorpora de forma más adecuada el

successfully embraced a new doctrine, transforming itself from a predominantly guerrilla force into a formidable quasi-conventional fighting force [...] Hezbollah has mastered the art of light infantry/ATGM tactics against heavy mechanized forces. Hezbollah also deserves high marks for its innovative use of sophisticated ambushes and the clever use of both direct and indirect fires.” (Matthews, 2006, 63-64).

⁸⁹ *“Mixing an organized political movement with decentralized armed cells employing adaptive tactics in ungoverned zones, Hezbollah affirms an emerging trend. Highly disciplined, well trained, distributed cells can contest modern conventional forces with an admixture of guerrilla tactics and technology in densely packed urban centers. Hezbollah’s use of C802 anti-ship cruise missiles and volleys of rockets represents another advance into what some are calling ‘hybrid warfare’.”* (Hoffman, 2006, 1).

⁹⁰ *“Conflicts will include hybrid organizations like Hezbollah and Hamas, employing a diverse set of capabilities.”* (Hoffman, 2007a, 28). Ver capítulo *“Hezbollah as prototype”*, en Hoffman (2007a, 35-42).

⁹¹ *“Future challenges will present a more complex array of alternative structures and strategies. We will most likely face hybrid challengers capable of conducting Hybrid Wars.”* (Hoffman, 2007a, 58).

posible conflicto con estas grandes potencias que pudiesen disputar a EEUU su hegemonía, que por otro lado serían las que realmente contarían con la capacidad de generar y coordinar todas estas acciones convergentes que caracterizan a este tipo de guerra. También está diferenciado con el referido concepto de “Guerra coordinada” en cuanto a que en ésta la concurrencia y coordinación de acciones regulares e irregulares se produciría en los niveles superiores, con ámbitos geográficos diferenciados para la actuación de ambos componentes. Por el contrario, en la “Guerra híbrida” esta coincidencia de acciones tiene lugar también a los más bajos niveles, incluso en el táctico (Hoffman, 2009, 36).

Pero sobre todo, para Hoffman esta nueva concepción de la amenaza debe implicar un cambio en la forma tradicional de EEUU de conducir las guerras, obligando a adaptar las estructuras y procedimientos bélicos, así como a desarrollar un pensamiento crítico y creativo.⁹² Así, aboga por un proceso de adaptación institucional del estamento de seguridad y defensa norteamericano para hacer frente a todos los componentes de esta amenaza híbrida, con un replanteamiento de sus estructuras y prioridades en equipamiento y adquisición de materiales. El concepto “Guerra híbrida” es pronto adoptado por el estamento de defensa, siendo citado por el entonces SecDef en diversos artículos y conferencias. Aparece también en documentos oficiales y en publicaciones doctrinales de las Fuerzas Armadas norteamericanas. El *Capstone Concept for Joint Operations 2009* refiere como característica esencial de los conflictos futuros la múltiple dimensión de sus medios y procedimientos, situando al conflicto híbrido fuera de la categorización tradicional de los conflictos.⁹³

En cualquier caso, el concepto de “amenaza híbrida” aporta dos aspectos esenciales que deben ser destacados. Por un lado, si bien considera que estas amenazas híbridas pueden ser llevadas a cabo por actores tanto estatales como no estatales, enfatiza la necesidad de que toda esta gama de acciones, entre las que se encuentran las de tipo convencional o puramente militar, y que pueden ser llevadas a cabo por una o varias unidades simultáneamente, deben ser coordinadas en tiempo y espacio para ser realmente efectivas; la clave de este concepto está en la convergencia de todas estas acciones.⁹⁴ Esta necesidad de coordinación entre acciones de tan diversa índole hace que el “adversario híbrido” deba ser preferentemente una determinada entidad estatal o “para-

⁹² “*Hybrid Warfare presents a mode of conflict that severely challenges America’s conventional military thinking. It targets the strategic cultural weaknesses of the American Way of Battle quite effectively.*” (Hoffman, 2007a, 9).

⁹³ “... *future conflicts will appear as hybrids comprising diverse, dynamic, and simultaneous combinations of organizations, technologies, and techniques that defy categorization.*” (U.S. Joint Chiefs of Staff, 2009, 8).

⁹⁴ “*This includes the convergence of the physical and psychological, the kinetic and nonkinetic, and combatants and noncombatants. So, too, we see the convergence of military force and the interagency community, of states and nonstate actors, and of the capabilities they are armed with.*” (Hoffman, 2009, 34).

nacional”, como es el caso de Hezbolá, que constituye un estado dentro del estado en Líbano. Así, el planeamiento y conducción de la “Guerra híbrida”, con el concurso de medios y tácticas convencionales militares, obligan a que sea llevada a cabo sobre la base de estructuras estatales o *cuasi*-estatales, únicas capaces de asegurar el muy alto grado de coordinación que requiere.

Por tanto, cabe concluir que una amenaza de tipo insurgente o terrorista quedaría excluida de la categorización de “amenaza híbrida” tal y como está definido el concepto, mientras que las acciones preconizadas por China en el anteriormente descrito concepto de “Guerra sin restricciones” quedarían en este ámbito. Grupos terroristas o insurgentes, si bien pueden participar en un conflicto híbrido como parte de la estrategia de un actor estatal, quedarían excluidos de la categoría de “adversario híbrido”. De ello se deduce que la amenaza proveniente de los estados-nación sigue vigente, en un momento en que la atención generada por las guerras de Irak y Afganistán, con COIN y las operaciones de estabilización centrando la atención de analistas y líderes políticos y militares sobre adversarios irregulares, generó opiniones que auguraban el fin de la amenaza representada por las potencias de índole nacional. La amenaza híbrida encuentra su carta de naturaleza en una potencia estatal, como Rusia o China.

Como segundo argumento esencial que aporta el concepto de “guerra híbrida” se encuentra la desaparición del límite entre conflicto convencional y no convencional, entre guerra regular e irregular, para pasar a considerar todo el espectro del conflicto.⁹⁵ Este aspecto debe considerarse como la aportación fundamental del concepto de “Guerra híbrida” al pensamiento estratégico sobre la naturaleza de los conflictos. Va a tener una influencia determinante en el desarrollo doctrinal y de procedimientos en las Fuerzas Armadas norteamericanas, que comenzaban a considerar las “operaciones de amplio espectro” (*full spectrum operations*), que el Ejército norteamericano adoptó como su principal concepto operativo a mediados de la pasada década.⁹⁶

Esta falta de claridad en la separación entre formas del conflicto ya había sido anunciada por varios expertos y analistas previamente. A finales de los ochenta, el teórico militar e historiador israelí Martin van Creveld pronosticó que los conflictos militares convencionales entre las fuerzas militares regulares de los estados-nación sería cada vez menos frecuentes, mientras que

⁹⁵ “Instead of separate challengers with fundamentally different approaches (conventional, irregular or terrorist), we can expect to face competitors who will employ all forms of war and tactics, perhaps simultaneously [...] there is a fusion of war forms emerging, one that blurs regular and irregular warfare.” (Hoffman, 2007a, 7).

⁹⁶ “In practice, violent conflict does not proceed smoothly from unstable peace through insurgency to general war and back again. Rather, general war and insurgencies often spark additional violence within a region, creating broad areas of instability that threaten U.S. vital interests.” (U.S. Department of the Army, 2008a, p. 2-1)

los conflictos de baja intensidad llevados a cabo por milicias, caudillos, bandas criminales y fuerzas paramilitares se incrementarían de forma exponencial (Van Creveld, 1991, 37).

Todas estas conceptualizaciones de una amenaza diferente de la representada por el adversario convencional o regular establecen el contexto para identificar las principales características de la forma de adversario a que van a enfrentarse las fuerzas norteamericanas en Afganistán e Irak tras el desencadenamiento de su GWOT, y que dan razón de ser al paradigma COIN que EEUU adopta como forma preferente de empleo de su poder militar. Este adversario es la insurgencia.

4.3. INSURGENCIA: EL ADVERSARIO “IRREGULAR”.

Un adecuado análisis de los fundamentos de la estrategia COIN precisa necesariamente el estudio de los rasgos definitorios del fenómeno que trata de contrarrestar: la “insurgencia”.⁹⁷ COIN no es sino la reacción a una insurgencia, por lo que conocer las características de ésta es fundamental para poder definir el alcance del término “contrainsurgencia”.⁹⁸

Así, se estudian a continuación los otros dos conceptos con los que en ocasiones aparece identificada la insurgencia, como son el de terrorismo y el de movimiento guerrillero o más comúnmente guerrilla. Estos conceptos, junto con el de insurgencia, están conceptualizados como “guerra irregular” (U.S. Department of the Army, 2006, 1-4). El análisis comparado entre ellos, en relación con las amenazas presentes y futuras estudiadas anteriormente, permitirá obtener conclusiones sobre las señas de identidad del adversario al que COIN debe oponerse: la insurgencia, auténtico paradigma de adversario irregular.

⁹⁷ “In many respects, the development of counter-guerrilla warfare and counter-insurgency has mirrored the development of guerrilla warfare and insurgency. Thus, modern counter-insurgency encompasses those military, political, socio-economic and psychological activities employed by the authorities and their armed forces to defeat the threat in question.” (Beckett, 2001, VIII).

⁹⁸ “Since counterinsurgency exists solely as a reaction to an insurgency, the counterinsurgent’s problems and operations can be best understood in the light of what prompts them.” (Galula, 2005, 43).

4.3.1. Insurgencia, terrorismo y guerrilla: una difícil conceptualización.

Un análisis de la bibliografía sobre los términos “insurgente”, “terrorista” y “guerrillero” lleva a concluir que no es posible identificar un acuerdo entre analistas u organismos internacionales sobre su conceptualización, al quedar cada uno de ellos sujeto a diferentes interpretaciones en función de intereses políticos y percepciones sociales muy diversas.⁹⁹

Tanto el terrorismo como la guerrilla son fenómenos considerados desde tiempo atrás, como una forma de oposición a un invasor o poder dominante cuya abrumadora superioridad no hace posible un enfrentamiento en términos de igualdad. Ya en tiempos de la Roma imperial se elaboraron tratados sobre la lucha que deberían llevar a cabo las legiones romanas contra los movimientos de resistencia de los pueblos ocupados, que emplearon tácticas propias de lo que posteriormente será denominado “guerra de guerrillas”.¹⁰⁰

Precisamente en septiembre de 1901, tras el asesinato del presidente de EEUU William McKinley por un anarquista, su sucesor Theodore Roosevelt hizo un llamamiento a favor de “una cruzada para exterminar el terrorismo en el mundo”, en la que llegó a proponer la expulsión de todos los anarquistas de EEUU (Rapoport, 2004a, 46), justo cien años antes de la declaración de la GWOT por parte del presidente Bush. Cabe distinguir, además, cuatro olas de terrorismo en la Edad Moderna, quedando la primera de ellas identificada a finales del siglo XIX.¹⁰¹ El término “guerrilla” es acuñado a principios del siglo XIX para referirse a la resistencia popular española contra la ocupación de las tropas napoleónicas (Svete, 2009, 387). La “insurgencia” es un concepto de más reciente difusión, apareciendo hacia la segunda mitad del siglo pasado, y que ha alcanzado máxima relevancia a raíz de las operaciones militares en Irak y Afganistán, con la lucha contra la insurgencia como argumento estratégico dominante en los ejércitos occidentales.

En una primera aproximación, el término “terrorista” tradicionalmente conlleva una mayor

⁹⁹ “No existe una obra sistemática de referencia a propósito del terrorismo. Carecemos de un Clausewitz, o de un Jomini. Es posible que jamás lleguemos a tenerlo, por la simple razón de que no existe un único terrorismo, sino toda una variedad de terrorismos, y que lo que es válido en un caso, no tiene por qué serlo en otros [...] si bien el terrorismo es un fenómeno inconfundible, la búsqueda de una definición exhaustiva es una empresa inútil”. (Laqueur, 2003, 8).

¹⁰⁰ “Similarly, the works of classical ancient historians such as Polybius, campaigns fought against imperial Rome in North Africa, Spain, Britain, Germany and Gaul by leaders like Viriathus in Spain, Vercingetorix in Gaul and Tacfarinas in the Numidian desert.” (Beckett, 2001, 1).

¹⁰¹ David Rapoport distingue cuatro oleadas del terrorismo, siendo la primera la “oleada anarquista”, que desde 1880 se prolongaría durante unos cuarenta años. Le sigue la “oleada anticolonial”, hasta la década de los sesenta, continuada a su vez por una tercera oleada, la “oleada de la nueva izquierda”, mayoritariamente desaparecida a finales de los noventa. La cuarta oleada u “oleada religiosa”, que comienza en 1979, es en la que estamos inmersos, y a la que le quedarían unos veinticinco años de duración. Ver Rapoport (2004a).

carga peyorativa y criminalizadora en comparación, por ejemplo, con guerrilla, “que goza de una reputación bastante más positiva con respecto a los demás” (Laqueur, 2003, 359). Así, el término “terrorista” es utilizado con una intención deslegitimadora por parte de las autoridades y comunidades que lo combaten, tendiendo éstas en gran medida a considerar al grupo terrorista como un problema de orden público.¹⁰² Por el contrario, el guerrillero puede contar con cierto matiz romántico, identificado como “luchador por la libertad” contra regímenes opresores o fuerzas de ocupación.¹⁰³ Ello hace que se perciba al guerrillero de forma diferente al terrorista, si bien los grupos guerrilleros llevan a cabo en ocasiones actos terroristas entre su repertorio de acciones. La “guerra de guerrillas” será también uno de los estadios iniciales de la “Guerra Revolucionaria” concebida por Mao Tse-Tung.¹⁰⁴

El movimiento guerrillero tendría características diferentes al terrorismo. La guerrilla nace como reacción del bando más débil, que se ve forzado a adoptar esta configuración irregular para actuar contra el bando más fuerte, representado por las fuerzas armadas y de seguridad oponentes.¹⁰⁵ Por contraposición, el grupo terrorista no actúa abiertamente como una unidad, evita el combate con fuerzas regulares, y raramente ejerce el control sobre zonas territoriales.

Según la doctrina de las Fuerzas Armadas norteamericanas, la insurgencia es una lucha político-militar organizada, prolongada en el tiempo, diseñada para debilitar el control y la legitimidad de un gobierno establecido, de una potencia ocupante, o de otra autoridad política, al tiempo que se incrementa el control ejercido por el bando insurgente. Así, COIN e insurgencia son dos caras del mismo fenómeno que ha sido considerado también como “Guerra revolucionaria”, y que se incluyen dentro de la categoría de “Guerra irregular” (U.S. Department of the Army, 2006, 1-1).

La consideración de un determinado grupo adversario como insurgente o no es determinante en la forma de respuesta para combatirlo. A finales de 2003, cuando la oposición armada iraquí contra las tropas norteamericanas tomaba cada vez más fuerza, el entonces SecDef Donald Rumsfeld trataba de evitar que la prensa se refiriese a esta oposición como “insurgencia”, para

¹⁰² “... terrorists are seen as unrepresentative aberrant individuals, misfits within society. Partly because they are unrepresentative, partly to discourage emulation, ‘we do not negotiate with terrorists’. Terrorists are criminals, whose methods and objectives are both unacceptable.” (Kilcullen, 2005, 605).

¹⁰³ “...lo que para unos es un terrorista, para otros es un luchador por la libertad.” (Jordán, 2004, 13).

¹⁰⁴ “Guerrilla warfare was but one step on the revolutionary road, and the strategic role of the guerrilla was to transform himself in due course into a regular soldier. In isolation, guerrilla warfare could achieve no more than tactical gains, and it was thus fully integrated into a wider revolutionary strategy.” (Beckett, 2001, 73).

¹⁰⁵ “La guerrilla, en la guerra revolucionaria, la adoptará una nación que se encuentra en una situación de inferioridad contra otra más poderosa y agresora.” (Marini, 1981, 109).

así evitar otorgarle cualquier matiz de legitimidad, prefiriendo el empleo del término “terroristas”.¹⁰⁶ Este hecho puede considerarse determinante en cuanto al retraso en la adopción, por parte de EEUU, de medidas para contrarrestar el auge de la insurgencia iraquí en su estado inicial, cuando estas medidas podrían haber sido más eficaces, como se estudia posteriormente.

No obstante, a pesar de la falta de consenso en cuanto a la conceptualización de estos tres tipos de adversario, es posible identificar la existencia de una serie de rasgos comunes entre ellos que aparecen de forma recurrente en la literatura y documentos de referencia sobre su finalidad y forma de actuar. En primer lugar, todos estos grupos emplean tácticas y técnicas irregulares o no convencionales, que evitan a toda costa el enfrentamiento abierto y en términos de igualdad con el adversario regular representado por las fuerzas armadas y de seguridad oponentes.

Así, la actividad de los grupos terroristas se realiza en lo que podría denominarse un contexto de conflicto asimétrico, anteriormente estudiado.¹⁰⁷ La insurgencia también se relaciona con un contexto de estrategia asimétrica,¹⁰⁸ haciendo uso de actos terroristas en los estadios iniciales de su desarrollo, por lo que “el terrorismo es a menudo la primera fase de la insurgencia” (Polk, 2008, xix). La mayoría de los expertos y analistas en este campo consideran al terrorismo como una subcategoría dentro de la insurgencia. El experto y analista de COIN, el australiano David Kilcullen, ha identificado una serie de diferencias entre ambos paradigmas,¹⁰⁹ atribuyendo a la insurgencia un matiz representativo de una determinada reivindicación de tipo social o cultural, con amplia base de apoyo, que el terrorismo no siempre tiene (Kilcullen, 2005, 605-606).

Para Mao Tse-Tung, que llevó a cabo exitosamente su concepto de “Guerra Revolucionaria” en China, y considerado como uno de los más influyentes teóricos del siglo XX sobre la insurgencia, en la revolución se produce una consolidación progresiva de las fuerzas insurgentes, que recurren a la guerra de guerrillas como forma de asegurar su supervivencia en los estadios iniciales. No obstante, según Mao, las fuerzas guerrilleras deben evolucionar hacia formaciones armadas de gran entidad en el contexto de la lucha revolucionaria, siendo el fin último la

¹⁰⁶ “In public Rumsfeld pointedly accused the press of being overly negative about Iraq’s deteriorating security situation. He counseled reporters to stop using the word ‘insurgency,’ saying the term gave leaders of the armed Sunni opposition a legitimacy they didn’t deserve. “This is a group of people who don’t merit the word ‘insurgency,’ I think,” he said. Later, speaking privately, Rumsfeld said that he preferred the word ‘terrorist,’ as ‘these were people who loved violence for its own sake’.” (Perry, 2010, 8).

¹⁰⁷ “El terrorismo suele ser el arma del bando más débil. Es una forma de conflicto asimétrico, en el que se evita el enfrentamiento directo con el adversario y se arremete contra sus puntos más vulnerables”. (Jordán, 2004, 15).

¹⁰⁸ “Insurgency is perhaps the iconic asymmetric strategy and has proven highly effective at inverting the strengths of even the world’s most powerful militaries”. (Breen y Geltzer, 2011, 45).

¹⁰⁹ Ver “Competing Paradigms- Terrorism and Insurgency”, en Kilcullen (2005, 604-606).

creación de un ejército regular.¹¹⁰ Para Mao, la guerra de guerrillas constituye, pues, únicamente una etapa más en la estrategia revolucionaria (Svete, 2009, 387). Este argumento es adoptado así mismo por el “Ché” Guevara, para el que la victoria final sólo será posible cuando el ejército guerrillero evolucione para alcanzar las características de un ejército regular.¹¹¹

Entre las tácticas irregulares empleadas por estos grupos, la naturaleza de los objetivos de sus acciones debe ser reseñada por su especificidad. David Rapoport, uno de los principales expertos mundiales sobre terrorismo, distingue entre “fuerza guerrillera” y “fuerza terrorista” en base a la naturaleza de estos objetivos. Mientras que para la primera serían las “fuerzas militares del enemigo”, el terrorista “golpea directamente hacia los sentimientos políticos sobre los que se sustenta su enemigo” (Rapoport, 2004b, 54), buscando blancos para sus acciones mucho más allá de los representados por las fuerzas armadas y de seguridad.

Así, el grupo terrorista busca preferentemente atentar de forma indiscriminada contra la población civil a fin de causar conmoción y terror generalizados, quebrando su voluntad de lucha.¹¹² Con sus acciones pretende ante todo efectos psicológicos y de terror en el conjunto de la sociedad, más allá de la mera destrucción material.¹¹³ Los medios de comunicación social y las nuevas tecnologías permiten la amplificación de estos efectos, debiendo ser considerado “terrorismo global” y producto de la globalización, de la cual obtienen beneficio para el ejercicio de sus actividades.¹¹⁴ A su vez, el terrorismo, como forma de actuación violenta, se encuentra

¹¹⁰ “... Mao always regarded the ultimate aim as the creation of a regular army capable of meeting and defeating opponents on the conventional battlefield.” (Beckett, 2001, 73). Ver capítulo 4 “Mao Tse-tung and Revolutionary Warfare” en Beckett (2001, 70-85).

¹¹¹ “Queda bien establecido que la guerra de guerrillas es una fase de la guerra que no tiene de por sí oportunidades de lograr el triunfo, es además una de las fases primarias de la guerra y se irá desenvolviendo y desarrollando hasta que el Ejército Guerrillero, en su crecimiento constante, adquiera las características de un Ejército Regular [...] El triunfo será siempre el producto de un Ejército Regular, aunque sus orígenes sean el de un Ejército Guerrillero.” (Guevara, 2006, 7).

¹¹² “... a diferencia de otras formas de violencia al servicio de la política (la guerra tradicional, por ejemplo), el terrorismo busca explícitamente (y no como eventual efecto colateral) aterrar de manera indiscriminada a la población civil [...] la población considerada indiscriminadamente en su totalidad como objetivo, es uno de los vectores de la estrategia del terrorismo”. (Vilanova, 2006, 77).

¹¹³ “El acto terrorista alcanza el carácter de tal porque provoca un impacto psíquico entre la comunidad o sociedad-objetivo, que supera con creces sus consecuencias en términos de daños físicos, es decir, causa efectos desproporcionados con respecto a sus consecuencias puramente materiales.” (Reinares, 1998, 15).

¹¹⁴ “First was terrorism as the ‘underside’ of globalization. For all the benefits of the rapid and widespread movement of people, money, technology, and ideas, these trends also facilitated the operation of terrorists. They too could move from one corner of the globe to another. They too could communicate through the Internet. They too could visit various readily accessible Web sites and download information on various technologies, including WMD. They too could move their money around electronically. Terrorists operated in other eras, but globalization was part of what makes the terrorist threat that much greater today.” (Jentleson, 2007, 364).

“en el repertorio táctico de prácticamente todo movimiento insurgente”,¹¹⁵ lo que supone reconocer en el terrorismo un claro carácter instrumental.

No obstante, los grupos guerrilleros suelen emplear también las mismas tácticas que los terroristas, al menos en los momentos iniciales de su actividad, como asesinatos selectivos, atentados públicos, secuestros de rehenes, etc. (Hoffman, 1999, 59), lo que invalidaría la anterior distinción. Por tanto, podemos afirmar que todo grupo guerrillero se ve forzado a utilizar tácticas y procedimientos que deben considerarse como terroristas, siendo difícil que limiten sus acciones únicamente contra objetivos militares o representativos del poder al que se oponen.

4.3.2. La lucha por y entre la población.

En segundo lugar, los grupos terroristas, insurgentes, o guerrilleros cuentan con una población afín de referencia que les proporciona el apoyo imprescindible para su actividad. Uno de los hechos que consideramos esenciales a la hora de distinguir a un grupo terrorista de otros grupos que también incluyen la violencia en su repertorio de actividades es la existencia de una comunidad o sector social de referencia afín, cuyas reivindicaciones, agravios, o aspiraciones de índole cultural, religiosa, social, etc, son el motivo último con el que se justificaría la existencia de esta organización terrorista. Es en esta comunidad donde el grupo terrorista tiene sus bases de apoyo, recluta sus activistas, y encuentra legitimación para sus acciones.¹¹⁶

La capacidad operativa del grupo terrorista precisa imprescindiblemente de suficiente grado de apoyo por parte de cierto grupo social.¹¹⁷ La entidad y características de esta comunidad afín son, pues, determinantes en cuanto a la amplitud y eficacia de las acciones terroristas, de forma que la falta de un suficiente respaldo social lleva necesariamente a la no consolidación del grupo terrorista en cuestión y a su desaparición.¹¹⁸ Este sector social puede llegar a tratarse de la clase dirigente de un país y sus sectores afines, como en el caso del denominado “terrorismo

¹¹⁵ “*Terrorism is a component in virtually all insurgencies, and insurgent objectives (that is, a desire to change the status quo through subversion and violence) lie behind almost all terrorism.*” (Kilcullen, 2005, 603-604).

¹¹⁶ “Debido al apoyo moral, ideológico y organizativo que se precisa para cometer los actos terroristas, la mayoría son una decisión colectiva, en el ámbito de ciertas ‘culturas de la violencia’.” (Juergensmeyer, 2001, 12).

¹¹⁷ “*Sustained outbreaks of terrorism are associated with the existence of a substantial body of sympathizers and supporters*”. (Hewitt, 2003, 45).

¹¹⁸ Existen precedentes históricos con los casos del GRAPO en España, las “Brigadas Rojas” en Italia, o “*Baader Meinhoff*” en Alemania.

vigilante”, cuya finalidad sería la de preservar el orden político establecido (Reinares, 1998, 19). En cualquier caso, siempre es imprescindible la existencia de este grupo social de referencia que cuenta con el terrorismo como argumento preferente para imponer sus reivindicaciones.

Para el británico T. A. Lawrence, uno de los autores de referencia en lucha insurgente, y que desempeñó un papel decisivo en la rebelión árabe contra los turcos en la Primera Guerra Mundial, el apoyo de la población es esencial. Aunque la inmensa mayoría no muestre una participación activa, simplemente su simpatía y apoyo implícito es fundamental para que la insurgencia pueda continuar la lucha.¹¹⁹

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial el terrorismo y la insurgencia habían sido considerados prácticamente como un mismo fenómeno.¹²⁰ Pero en los años setenta, momento en el que el terrorismo se internacionaliza con grupos como el alemán *Baader-Meinhof*, el italiano “Brigadas Rojas” y el japonés Ejército Rojo, parece desligarse de la amplia base de apoyo social que precisan para tener éxito, lo que llevó a su desaparición. Por tanto, es con la aparición del “terrorismo internacional” cuando los analistas comienzan a referirse a la insurgencia como un fenómeno distintivo del terrorismo, manteniendo la insurgencia la base social para sus acciones, mientras que el terrorismo pasa a ser considerado como una mera forma criminal de actuación violenta (Kilcullen, 2005, 604-605).

Mao Tse-Tung concede máxima importancia a este argumento, al afirmar que el movimiento guerrillero debe vivir “como pez en el agua”, siendo ésta la población, que proporciona su apoyo y, en definitiva, el hábitat donde puede desarrollarse la guerrilla.¹²¹ El “Ché” Guevara consideraba así mismo este aspecto esencial para la pervivencia del movimiento guerrillero, y que lo distingue de las “gavillas de bandoleros que operan en una región”,¹²² movidos por motivos principalmente criminales. De aquí la necesidad irrenunciable de conseguir la separación entre la población y el movimiento guerrillero como condición imprescindible para

¹¹⁹ “Above all, Lawrence perceived the importance of popular support, claiming that a successful rebellion could be accomplished with only 2 per cent active support among the population, providing the remaining 98 per cent either sympathised with, or acquiesced in, guerrilla activity.” (Beckett, 2001, 20).

¹²⁰ “... in the 1950s the principal British counter-insurgency manual was entitled ‘The Conduct of Anti-Terrorist Operations in Malaya’, indicating that the two activities were seen as synonymous.” (Kilcullen, 2005, 604).

¹²¹ “Mao has aptly compared guerrillas to fish, and the people to the water in which they swim. If the political temperature is right, the fish, however few in number, will thrive and proliferate. It is therefore the principal concern of all guerrilla leaders to get the water to the right temperature and to keep it there.” (U.S. Department of the Navy, 1989, 8).

¹²² “...la lucha guerrillera es una lucha de masas, es una lucha de pueblo: la guerrilla, como núcleo armado, es la vanguardia combatiente del mismo, su gran fuerza radica en la masa de la población [...] El guerrillero cuenta, entonces con todo el apoyo de la población del lugar. Es una cualidad *sine qua non*.” (Guevara, 2006, 5).

imponerse a éste, como ha sido identificado desde antiguo por cuantos tratadistas han estudiado este tipo de conflictos.¹²³ Este principio es reconocido como uno de los rasgos distintivos del “paradigma COIN”, como se estudiará posteriormente.

La importancia de la población en estos conflictos con adversarios de naturaleza irregular hace que deba hablarse de la “guerra entre la población” (Benest, 2009, 169), en referencia a la importancia esencial que representa su apoyo a la causa propia y su desafección a la del adversario para lograr la victoria. El general británico retirado Sir Rupert Smith desarrolla este nuevo paradigma de “guerra entre la población” (*War amongst the people*), propio de los conflictos presentes y futuros, que ha sustituido al antiguo de “guerra industrial entre los estados”. Así, frente al concepto de “guerra asimétrica”, en el que las fuerzas convencionales de un estado-nación deben enfrentarse a un adversario no convencional para disuadirlo y combatirlo llegado el caso, Sir Rupert Smith considera en la “guerra entre la población” que el campo de batalla se encuentra entre la población civil, objetivo tanto a atacar como a defender por parte de ambos bandos.¹²⁴ Por tanto, no solamente no existirá campo de batalla, sino posiblemente tampoco ejércitos en el sentido que se conocen actualmente (Smith, 2005, 3).

Esta “guerra entre la población” cuenta con seis rasgos distintivos: la definición de los objetivos a alcanzar es más flexible y relacionados con la población; se lucha “en cada sala de estar” y en cada calle, propia y del adversario; los conflictos se prolongarán años o incluso décadas; debe mantenerse la capacidad de combate propia y no empeñarla en un combate decisivo, que no existe; empleo de medios y procedimientos novedosos; los bandos no son estados-nación, con el propio formado por una alianza o coalición, y el adversario por un actor no estatal (Smith, 2005, 17). Las características de esta *War amongst the people* son extrapolables a las propias de COIN, como se expondrá posteriormente en este trabajo.

Para Sir Rupert Smith, lo anterior ha cambiado el criterio para valorar la utilidad del empleo de la fuerza, al no ser ya requerida necesariamente para causar la muerte y destrucción del

¹²³ “Indeed, in many ways, the basic necessity of separating the population from the guerrilla became obvious as any such conflict progressed. The Spanish soldier Don Alvaro Navia Osorio, Marques de Santa Cruz y Marcenado, for example, included sections on counter-guerrilla operations in the twelve volumes of his ‘*Réflexions militaires et politiques*’ (Military and Political Reflections), published between 1724 and 1730. Based on his experiences fighting irregulars in Spain and Sicily and the Moors in North Africa, Santa Cruz advocated the kind of ‘hearts and minds’ approach familiar to theorists of the twentieth century.” (Beckett, 2001, 25).

¹²⁴ “War amongst the people is different: it is the reality in which the people in the streets and houses and fields – all the people, anywhere – are the battlefield. Military engagements can take place anywhere: in the presence of civilians, against civilians, in defence of civilians. Civilians are the targets, objectives to be won, as much as an opposing force.” (Smith, 2005, 3).

adversario. Es preciso cambiar los criterios para su organización, equipamiento y empleo de acuerdo a esta “guerra entre la población” y mantener así “la utilidad de la fuerza” (Smith, 2005, 7-10). Este argumento es expuesto en 2005, cuando se producía en EEUU el desarrollo de las ideas del nuevo paradigma COIN que acabará imponiéndose, y que Sir Rupert Smith parece suscribir. Puede afirmarse que la “guerra entre la población” encontrará en COIN su estrategia.

4.3.3. Carácter finalista: el objetivo político.

Y en tercer lugar, todos estos grupos cuentan con una finalidad política para sus acciones. En este aspecto se diferencian de otros grupos delictivos o criminales que también cuentan con cierto apoyo y base social, y cuyo repertorio de acciones podrían ser identificados como propias del terrorismo. No obstante, será el carácter finalista de las acciones de los grupos objeto de estudio, con un objetivo último que puede ser calificado genéricamente como de índole político, lo que represente el principal rasgo distintivo común a los grupos objeto de estudio en este trabajo, y que excluye de ellos a las organizaciones de crimen organizado, con una finalidad eminentemente de enriquecimiento económico.¹²⁵ Es este aspecto posiblemente el que diferencie de forma más clara al terrorismo frente otros tipos de violencia ejercidas por individuos o grupos criminales que, sin embargo, cuentan con las demás características comunes estudiadas.

La insurgencia es considerada como una lucha para hacerse con el control de un espacio político en disputa,¹²⁶ lo que le obligaría a emplear tácticas guerrilleras.¹²⁷ También es definida la insurgencia como un enfrenamiento violento entre un estado y un grupo político rival que busca la constitución de un orden político alternativo (Hoffman, 2007b, 81). Para Kilcullen, la insurgencia “es un movimiento popular que busca alterar el *statu quo* por medio de la subversión, la acción política, la insurrección, la violencia armada, y el terrorismo” (Kilcullen, 2005, 603). Así, la insurgencia busca el derrocamiento del gobierno existente, haciendo uso de

¹²⁵ “*Terrorism differs from common crime. Terrorism is driven predominantly by a political motive (ideological, ethnic, and religious); crime is predominantly driven by an economic motive*”. (Steven y Gunaratna, 2004, 4).

¹²⁶ “*An insurgency is a struggle to control a contested political space, between a state (or group of states or occupying powers) and one or more popularly based non-state challengers.*” (Beach, 2010, 134).

¹²⁷ “*In the immediate post-1945 world, insurgency was most often motivated primarily by ideology, whether communism or nationalism, or a combination of both [...] insurgency was but a means to a particular end, guerrilla tactics being employed strategically to achieve a political goal.*” (Beckett, 2001, VII).

diversos métodos.¹²⁸ David Galula, uno de los clásicos COIN, interpreta a la insurgencia en términos de la búsqueda de fines políticos, por cualquiera de los medios posibles.¹²⁹ Por tanto, puede afirmarse que la consideración de los fines políticos de la insurgencia, relacionados con la alteración del orden legal establecido, caracteriza la motivación última de sus acciones.

La existencia de una reivindicación de tipo político está también presente en el fenómeno terrorista, lo que justificaría ante la mencionada comunidad social afín, así como ante la opinión pública en general, el empleo de sus acciones violentas. En el terrorismo encontramos “el uso de la violencia a gran escala, con una finalidad política expresa” (Vilanova, 2006, 74), que puede ser de muy diversa índole. Para Kilcullen, el terrorismo es “violencia con motivación política contra no combatientes con la intención de coaccionar por el miedo” (Kilcullen, 2005, 603), lo que incide en su carácter político. Así, estos grupos tratarán de subvertir el orden institucional establecido en el estado-nación o ámbito regional en el que llevan a cabo sus acciones, y en otras de modificar los hábitos religiosos o sociales de la comunidad objeto de sus acciones. Es el caso de Al-Qaeda, que puede ser definida como un movimiento político, de índole religioso, cuyo objetivo último es la instauración de un califato regido por la *sharia* o ley islámica.¹³⁰

El reconocimiento de una finalidad política como rectora de la actuación de estos grupos puede adoptar múltiples formas. En todas ellas, se busca un cambio del orden establecido, en cualquiera de los múltiples ámbitos que conforman la estructura política del estado, como son los de su organización política, religiosa o social.¹³¹ No es la finalidad el enriquecimiento o el ansia de poder que caracteriza a otros grupos criminales cuyas tácticas pudiesen ser calificadas de terroristas. En la finalidad política del grupo terrorista están, pues, sus señas de identidad, que en ocasiones se valdrá del denominado “terrorismo catastrófico”,¹³² como fue el caso del 11-S.

Son múltiples las clasificaciones de los hechos terroristas en función de su finalidad política. Cabe distinguir cuatro tipos de terrorismo por sus motivaciones: religioso, nacionalista, antisistema y terrorismo de Estado (Fuente, 2009, 9-10). Terrorismo nacionalista es el que cuenta

¹²⁸ “An insurgency is an organized movement to overthrow an established government through political indoctrination, subversion, indirect and direct military operations, and terrorism...” (Lewis, 2007, 221).

¹²⁹ “Insurgency is the pursuit of the policy of a party, inside a country, by every means.” (Galula, 2005, 3).

¹³⁰ “Although religion ostensibly animates al Qaeda, its affiliates, and their recruits, it is essentially a political movement with political objectives.” (Cassidy, 2006a, 14).

¹³¹ “Terrorists try to change the political, societal or religious order by actually using violence or threatening the use thereof...” (Van Leeuwen, 2001, 9).

¹³² “Catastrophic terrorism maintains some of the basic traditional characteristics of terrorism, for instance, the ambition to achieve fundamental changes in the political order...” (Van Leeuwen, 2001, 11).

con una base territorial definida, en la que se encuentra su comunidad afín, y tiene un objetivo político relacionado generalmente con la independencia respecto del Estado al que se enfrenta (Juergensmeyer, 2001, 254-255). Alega reivindicaciones históricas, “unas veces reales y otras inventadas” (Fuente, 2009, 10). La ETA en España, el IRA en el Reino Unido, y gran parte de los movimientos terroristas de la segunda mitad del siglo XX han tenido este carácter.

El terrorismo religioso es el que trata de imponer por el terror una forma de vida y usos también con una finalidad política, “facilitado el poder a la religión” (Juergensmeyer, 2001, 255). Utilizando el terrorismo religioso se puede llegar a conformar entidades políticas regidas por los dictados de determinados credos religiosos,¹³³ como es el caso del terrorismo islamista yihadista, cuya finalidad última es la constitución de un califato regido por la ortodoxia islámica. Este terrorismo yihadista es referido como “insurgencia islamista global”, liderada por Al-Qaeda, y que tiene por finalidad derribar los regímenes actuales en Oriente Medio y alcanzar el poder para la causa islamista (Aldis y Herd, 2007, 14). Kilcullen ha desarrollado este concepto, concluyendo que la red yihadista global tiene unas características que permiten considerarla como una insurgencia global, similar a la Internacional Comunista del siglo XX.¹³⁴ De ahí que la lucha para hacerle frente adopte necesariamente el carácter de “contrainsurgencia global”.¹³⁵

Pero es precisamente la finalidad política de sus actividades, rasgo común a las acciones de todos estos grupos, la que define una de las principales características de la estrategia que debe combatirlos. Por tanto, toda estrategia COIN pasa necesariamente por la articulación de una respuesta de índole política,¹³⁶ en la que la participación del poder militar no es sino uno más de sus componentes.¹³⁷ Como se verá posteriormente, el concurso sinérgico de la acción política y militar es imprescindible para la implementación efectiva de una estrategia COIN.

En suma, dos son las conclusiones principales que se desprenden de la conceptualización de

¹³³ “No hay propuesta de negociación, no existe un discurso político convencional, pero hay un objetivo político permanente y finalista.” (Vilanova, 2006, 80).

¹³⁴ “... *the global jihad is clearly an insurgency – a popular movement that seeks to change the status quo through violence and subversion. But whereas traditional insurgencies sought to overthrow established governments or social orders in one state or district, this insurgency seeks to transform the entire Islamic world and remake its relationship with the rest of the globe [...]*The jihad is, therefore, a global insurgency.” (Kilcullen, 2005, 603-604)

¹³⁵ “*The war against al-Qaeda, its associate groups, and other groups that rally behind the ideological banner of radical Islamic fundamentalism is better viewed as a ‘global counterinsurgency’ in which the United States and its coalition partners endeavor to isolate and eradicate an overlapping network of nasty nihilists who seek sanctuary, support, and recruits in the ungoverned periphery and in failing states.*” (Cassidy, 2006a, 2).

¹³⁶ “*Recognition of the increasing need for a political response to insurgency was also a feature of American doctrine as it emerged in the 1930s.*” (Beckett, 2001, 48).

¹³⁷ “*Insurgency and its countering inalienably are simultaneously both political and military—and social-cultural, inter alia—projects.*” (Gray, 2012, 27).

los términos “terrorismo”, “movimiento guerrillero”, e “insurgencia”. En primer lugar, es de destacar la falta de una definición inequívoca sobre la que analistas de seguridad y organizaciones alcancen un acuerdo para referirse a cada uno de ellos, que suelen utilizarse de forma indistinta, lo que en ocasiones conduce a confusión. En cualquier caso, coinciden en referirse a un tipo de adversario distinto del contendiente convencional representado por el poder militar y las fuerzas de seguridad, y que cuenta con las características genéricas de la amenaza asimétrica anteriormente referida.

Y en segundo lugar, cabe identificar una serie de rasgos distintivos comunes a todos estos grupos. Así, la insurgencia a la que trata de contrarrestar el paradigma COIN consta de características comunes con el grupo terrorista y con el guerrillero, como son las tres siguientes: empleo de tácticas, técnicas y procedimientos irregulares que evitan el enfrentamiento en términos simétricos; la existencia de una población o grupo social afín de referencia de quien reciben apoyo y cuya captación es esencial para su permanencia; y el carácter finalista de su actividad, con un objetivo político a conseguir como motivo último de su actividad.

Estos rasgos distintivos permiten, pues, referirnos a un adversario irregular, que será denominado genéricamente insurgencia en el presente trabajo, y que aglutina las características de los anteriores grupos. Pero sobre todo, las anteriores características del adversario irregular o insurgencia van a proporcionar los argumentos fundamentales que definen la estrategia COIN, específicamente concebida para combatir este adversario.

CAPÍTULO 5

LA IMPRESCINDIBLE TRANSFORMACIÓN MILITAR NORTEAMERICANA

“Throughout history, military catastrophe has prodded defeated armies to reform themselves. An apparent irony of the decade following the catastrophic US failure in Vietnam is that the most vocal advocates of overhauling American military institutions have been not soldiers but civilians.”

Andrew Bacevich, *Prospects for Military Reform*, 1987, p. 29.

En este capítulo se analiza la génesis y desarrollo de la Transformación militar como paradigma del cambio del estamento de la defensa norteamericano para adaptarse a los nuevos desafíos a comienzo del siglo XXI. Este proceso transformacional, que asumió los postulados básicos de la Revolución en los Asuntos Militares (*Revolution in Military Affairs, RMA*), había comentado a finales de la década de los noventa bajo el impulso de la administración Clinton, y contó con el espaldarazo definitivo del presidente Bush y el SecDef Rumsfeld ya antes del 11-S. Las subsiguientes campañas militares de Afganistán en 2001, e Irak en 2003, con sus brillantes victorias iniciales, no hicieron sino validar esta nueva forma de empleo del poder militar.

El estudio de los antecedentes a nivel político sobre esta nueva forma de entender el empleo del poder militar permite obtener conclusiones que demuestran que se trató de un proceso impulsado “de arriba abajo” (*top-down*), y que va a condicionar las relaciones cívico-militares en esta época. No es objeto de este capítulo un estudio exhaustivo sobre la Transformación militar, sino sólo de aquellos aspectos clave que definen la particular visión transformacional del nivel político a principios del mandato del presidente Bush, con su SecDef, Donald Rumsfeld, como conformador de lo que cabe considerar el “modelo Rumsfeld de aplicación del poder militar”, o *Rumsfeld’s Way of War*.

5.1. CONFORMACIÓN DE LA MODERNA TRANSFORMACIÓN MILITAR.

El término “Transformación” dominó a principios de este siglo el debate estratégico y político en los ámbitos de la seguridad y defensa tanto en EEUU como en los demás países occidentales. La Transformación de la defensa debe concebirse como un cambio radical en la organización y funcionamiento no solo de las Fuerzas Armadas, sino del DoD como un todo, en un proceso a medio y largo plazo hacia un objetivo determinado. Sobre la Transformación de la defensa y la Transformación militar existe una abundante literatura, con muy diversas conceptualizaciones sobre el alcance y auténtico significado del término.¹

Es preciso diferenciar la Transformación de la simple modernización, por su alcance mucho mayor, si bien es muy difícil diferenciar los cambios auténticamente transformacionales de los que no alcanzan tal cualificación.² En suma, la Transformación militar implica un cambio profundo y radical de las fuerzas militares,³ con amplias implicaciones en su organización, equipamiento, preparación, doctrina y, sobre todo, en la mentalidad de sus componentes.

5.1.1. De la RMA a la Transformación.

Desde el punto de vista de la conceptualización del cambio en la forma de entender la guerra, en los noventa el debate estratégico en la comunidad de defensa norteamericana estuvo capitalizado por la Revolución en los Asuntos Militares (*Revolution in Military Affairs, RMA*). Este término, introducido en 1993 por el analista de defensa estadounidense Andrew Marshall, se

¹ La literatura a este respecto emplea indistintamente, en ocasiones llevando a confusión, los términos “Transformación de la defensa” (*Defense Transformation*) y “Transformación militar” (*Military Transformation*). En este trabajo de investigación, se emplea el término “Transformación militar” indistintamente con el de “Transformación”, para referirse de forma genérica a los cambios en el estamento de seguridad y defensa norteamericanos, que afecta particularmente a la forma de empleo del poder militar.

² “Transformation is not synonymous with modernization [...] the former leads to major improvements in warfighting capabilities and the latter involves incremental upgrades. There is no single metric or framework that distinguishes among concepts that are transformational and those that are not. In the end, determining what is transformational comes down to qualitative judgement calls by informed senior leadership.” (Roxborough, 2002, 68).

³ “The term ‘military transformation’ should simply be understood to mean ‘profound change’ in military affairs. It need not imply rapid or across-the-board change, nor the discarding of that which continues to work well. The changes, however, should be dramatic rather than mere improvements on the margin such as modestly better aircraft, tanks or ships.” (Davis, 2010, 11).

refiere a los profundos cambios acontecidos en los procedimientos, tácticas, doctrinas y estructura de las fuerzas armadas norteamericanas como consecuencia de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información, siendo establecidas sus bases conceptuales en la segunda mitad de los noventa (Colom, 2008, 38). La RMA se convierte, pues, en el argumento principal de los profundos cambios en el empleo de la fuerza militar que se estaban desarrollando.⁴

Así, la RMA no se basa exclusivamente en la componente tecnológica y de desarrollo de nuevos sistemas, sino que para poder ser llevada a cabo con éxito debe contemplar tres variables complementarias: doctrinal, organizativa, y material.⁵ De hecho, una RMA es el resultado de diversas innovaciones que se dan a un tiempo, materializadas en nuevas tecnologías, nuevos sistemas, nuevos conceptos operacionales, nuevas doctrinas, y nuevas organizaciones en la fuerza y en las estructuras de defensa (Hundley, 1999, xiv).

Sin embargo, a principios de la pasada década, la Transformación militar se convierte en el argumento central del debate estratégico en el ámbito de la seguridad y defensa, sustituyendo a la RMA como concepto referente del cambio radical que las fuerzas armadas debía experimentar. Por tanto, la Transformación enraíza sus presupuestos fundamentales en la RMA, asumiendo sus argumentos esenciales.⁶ Es la Transformación, pues, la heredera de la RMA, de la que aprovecharía sus logros.⁷ Así, en la segunda mitad de la década de los noventa, “el centro de gravedad del debate comenzó a girar desde la Revolución en los Asuntos Militares (el objetivo a conquistar) a la Transformación (el proceso para lograrlo).” (Colom, 2009, 33).

Por tanto, las bases de la Transformación militar fueron establecidas durante la administración Clinton, siendo finalmente con la nueva administración Bush, y el liderazgo de Rumsfeld en el Pentágono, cuando conseguirá un impulso definitivo desde las instancias políticas de la nación. La Transformación se trata de imponer en un proceso “de arriba abajo” (*top-down*) ante la resistencia o cuando menos pasividad de los mandos militares, reacios a cambios de naturaleza radical y amplio alcance como los pretendidos con la Transformación.

⁴ Para conocer los fundamentos esenciales de la RMA, ver Colom (2009), Colom (2008), Kagan (2006, 144-175), Hundley (1999, 7-20).

⁵ Colom (2009, 18), Roxborough (2002, 69), y Hundley (1999, xiv).

⁶ Sobre la transición de la RMA hacia la Transformación, ver Colom (2009), Kagan (2006), Binnendijk (2002), Roxborough (2002), y Hundley (1999).

⁷ “*Military transformation is the act of creating and harnessing a revolution in military affairs. It requires developing new technologies, operational concepts, and organizational structures to conduct war in dramatically new ways.*” (Binnendijk, 2002, xvii).

Precisamente debido a esta resistencia pasiva, la adopción del término Transformación como paradigma de este profundo cambio en el estamento de defensa norteamericano, con connotaciones más ambiguas y menos determinantes que el de RMA, podría deberse a la intención desde el poder político de facilitar su aceptación e interiorización por parte de los mandos militares, tratando de eliminar las reticencias a este proceso anteriormente mencionadas.⁸ Así, “Transformación” sería más asumible por el estamento militar respecto del término “Revolución” propio del concepto RMA.

5.1.2. Primeros pasos de la Transformación: la QDR 1997.

Tras la caída del muro de Berlín y la descomposición de la URSS apareció un escenario geoestratégico completamente diferente, que motivó una reformulación de las políticas de seguridad y defensa vigentes en el mundo democrático occidental, y especialmente de EEUU. Así, en la década de los noventa tienen lugar varios intentos de obtener los “dividendos de la paz”,⁹ con revisiones en las estructuras de seguridad y defensa con un denominador común: la reducción en la entidad de las fuerzas y en los recursos económicos asignados a la defensa.

La primera de estas revisiones es la denominada *Base Force*, aprobada a finales de 1990 y hecha pública en 1991, durante la administración de Bush padre, con Cheney como SecDef y el general Powell como CJCS.¹⁰ La *Base Force* fue presentada por Powell como “la mínima fuerza necesaria para defender a los EEUU y promover sus intereses en el mundo de la posguerra Fría” (Larson, Orletsky y Leuschner, 2001, xiv-xv). A instancias del Congreso norteamericano, se preveía inicialmente una reducción de hasta el 25 por ciento en la estructura de fuerzas,¹¹ el 26

⁸ “The ambiguity of the word transformation is almost certainly one of the reasons it replaced the earlier phrase, revolution in military affairs (RMA) in DOD. RMA connoted rapid, radical, and uncontrolled change—an uncomfortable notion for many military professionals. Because of its more limited and ambiguous implications, transformation had the consensus-building advantage of embracing a much wider range of programs, plans, and tools.” (Pudas, 2006, 47).

⁹ “A number of members of Congress continued to argue that the end of the Soviet Empire provided the United States with a ‘peace dividend’, which meant that the defense budget should be cut and the money saved used for domestic purposes.” (Herspring, 2005, 325).

¹⁰ Ver Kagan (2006, 147-151). Ver también “The Base Force: From Global Containment to Regional Forward Presence”, en Larson, Orletsky y Leuschner (2001, 5-40); y U.S. General Accounting Office [GAO] (1993). Para una visión desde la perspectiva de las relaciones cívico-militares, ver Herspring (2005, 325-329).

¹¹ Para el Ejército norteamericano, suponía pasar desde 18 divisiones en el componente activo y diez en el de reserva, a doce y seis, respectivamente (Kagan 2006, 147), es decir, de 28 a 18 divisiones. La Fuerza Aérea pasaría de 36 a 26 unidades de combate, y la Armada de 547 a 435 buques, y los *Marines* de 197.000 a 159.000 soldados (GAO, 1993, 2).

por ciento en los presupuestos de defensa hacia finales de los noventa, y el 20 por ciento en el personal del conjunto de las fuerzas armadas (Larson, Orletsky y Leuschner, 2001, 5).

La implementación de esta importante reducción suponía una reevaluación del nivel de ambición de EEUU de poder mantener fuerzas y lograr la victoria en dos conflictos regionales principales simultáneamente.¹² Así, el DoD ponía en cuestión la capacidad de EEUU para, en caso de estar empeñado en un conflicto principal, poder actuar de forma resolutiva en un segundo.¹³ Por tanto, la reducción de fuerzas inicialmente pretendida desde el Congreso fue finalmente revisada y ajustada, gracias a la acción del general Powell y el apoyo del Secretario Cheney, debiendo vencer asimismo Powell la resistencia a la reducción de los Jefes de Estado Mayor de los ejércitos.¹⁴ Con ello quedó demostrada de nuevo la influencia del general Powell desde su posición de CJCS, estudiada anteriormente en este trabajo.

En lo referente a la Transformación, si bien no se contemplaba entonces ni este término ni el de RMA, es significativo señalar que la *Base Force* ponía el énfasis en dos aspectos: la disponibilidad y capacidad de proyección de la fuerza, y el mantenimiento de los programas de modernización e inversiones en investigación y desarrollo (Larson, Orletsky y Leuschner, 2001, 21). Esto demuestra la percepción que existía en el Pentágono, ya a comienzos de la década, sobre la necesidad de acometer una modernización de los materiales, que aprovecharía los avances que en el ámbito de las nuevas tecnologías se producían entonces, así como la importancia concedida a la disponibilidad y capacidad de proyección de la fuerza, aspectos ambos recurrentes en cuanto a las características que definirían posteriormente la Transformación militar.

El segundo hito en el proceso de revisión de la defensa de los noventa estuvo representado por la “Revisión integral” (*Bottom-Up Review, BUR*), anunciada en octubre de 1993 por la administración Clinton, con Les Aspin como SecDef, y el Powell participando en su elaboración

¹² “One problem emerged almost immediately, however, as Powell and other military leaders were forced to admit that even the force structure they had designed could not really handle two Major Regional Conflicts simultaneously, at least not if one was on the scale of Desert Storm and the other on the scale of anticipated conflict in Korea.” (Kagan 2006, 147).

¹³ “The scope of the second regional crisis would affect whether the military would be able to respond with an offensive or defensive operation.” (GAO, 1993, 6).

¹⁴ “Finally, on August 1 it appeared that Powell had finally succeeded on selling his Base Force within the executive branch. For the past eight months he had been shepherding his plan throughout the military bureaucracy. He had fought with the Chiefs and others who did not want to face the facts of a post-Soviet world. But now Wolfowitz and Cheney were ‘on board,’ as were most of the Chiefs. On that day first day of August he briefed the president and received his approval.” (Herspring, 2005, 327).

como CJCS.¹⁵ Clinton había anunciado durante su carrera electoral la intención de reducir los gastos en defensa, que esta revisión pretendía llevar a cabo. Así, frente a la reducción prevista por Bush en la *Base Force* del 26 por ciento para finales de la década, Clinton en la BUR preveía una reducción adicional del diez por ciento (Larson, Orletsky y Leuschner 2001, 56-57).

Por tanto, el objetivo fundamental de la BUR era continuar con el proceso de reducción de fuerzas, planteando incluso un nivel de reducción de un tercio del total, superior al 25 por ciento que pretendía la anterior revisión, la *Base Force*, y que en gran medida ya habría sido conseguido a finales de 1993. En el caso del Ejército, suponía la eliminación de dos divisiones más que las contempladas en la *Base Force*, junto con reducciones adicionales en los demás ejércitos. Todo ello en un momento en el que se incrementaba el nivel de ambición respecto a la *Base Force*, en cuanto al compromiso de intervención en el exterior, ahora incrementado con las nuevas misiones de apoyo a la paz y asistencia humanitaria,¹⁶ que la administración Clinton había potenciado, como se ha expuesto anteriormente en este trabajo.

La BUR, que pretendía una revisión integral en todos los ámbitos de actuación del DoD, expresa su intención de asegurar la capacidad de EEUU de vencer en dos conflictos regionales principales, que con la *Base Force* estaba en cuestión, si bien manteniendo la tendencia a la reducción de las fuerzas militares. Refleja además la intención de mejorar la proyección estratégica y las capacidades de rápida entrada en la zona de conflicto, como elemento de disuasión para prevenir su escalada.¹⁷ Dedicó también parte del estudio a la mejora de las capacidades expedicionarias de las fuerzas terrestres, para poder atender a las crecientes demandas asociadas a la participación en operaciones de mantenimiento de la paz y ayuda humanitaria.¹⁸ Puede encontrarse nuevamente, pues, el argumento en favorecer la capacidad de

¹⁵ Ver el documento original en U.S. Department of Defense (1993). Ver también Kagan (2006, 149, 156, 180-181, 196-197); “*The Bottom-Up Review: Redefining Post-Cold War Strategy and Forces*”, en Larson, Orletsky y Leuschner (2001, 41-82).

¹⁶ “*In short, BUR policymakers stated their aim to accomplish with a smaller force what the Base Force could do only with great difficulty, and placing it near its breaking point-providing a capability to fight two nearly simultaneous major conflicts. Furthermore, this force would also be employed in peace, humanitarian, and other non-warfighting operations to a much greater degree than had been envisioned in the Base Force and was said to require \$104 billion less than the Bush baseline had provided for the Base Force.*” (Larson, Orletsky y Leuschner 2001, 55).

¹⁷ “*Our analysis showed that we can maintain a capability to fight and win two major regional conflicts and still make prudent reductions in our overall force structure- so long as we implement a series of critical force enhancements to improve our strategic mobility and strengthen our early-arriving antiarmor capability, and take other steps to ensure our ability to halt regional aggression quickly.*” (U.S. Department of Defense, 1993, iii).

¹⁸ “*Adoption of new missions such as peacekeeping, humanitarian assistance, and disaster relief, or a significant expansion of existing missions such as increased amphibious ready group presence in maritime regions, has the potential to place far greater demands on the operating and deployment tempos (time deployed) of our forces.*” (U.S. Department of Defense, 1993, 87).

despliegue rápido y proyección de las fuerzas, más ágiles y ligeras.

También se refleja la necesidad de acelerar la incorporación de los avances en nuevas tecnologías en el ámbito del armamento y equipos militares (Department of Defense, 1993, iii). La BUR refiere los programas principales de armamento que debían potenciarse, sobre la base de estas nuevas tecnologías en desarrollo.¹⁹ Enfatiza además la utilización para la defensa de tecnologías de doble uso (U.S. Department of Defense, 1993, 11), debiendo coordinarse en la medida de lo posible los esfuerzos de investigación y desarrollo entre el ámbito militar y de la empresa civil, facilitando las transferencias de tecnologías entre ambos.²⁰

La BUR contó con firmes detractores que, si bien percibían la necesidad de recortes en los niveles de fuerzas y en los presupuestos de defensa respecto de los propios de la Guerra Fría, consideraban que las misiones asignadas a las fuerzas armadas, en relación con la gestión de dos conflictos regionales simultáneos, más los nuevos cometidos anteriormente referidos, y que fueron nuevamente asignados en la Estrategia de Seguridad Nacional de 1994.²¹ Así, en los años 1994-1998, en el Congreso norteamericano fueron notorias las críticas por la discrepancia entre la política exterior y de seguridad de Clinton, con numerosas intervenciones militares menores pero que requerían numerosos recursos militares, y lo dispuesto en la BUR (Larson, Orletsky y Leuschner 2001, 60).

Tras estas dos revisiones de la defensa, el moderno proceso de Transformación militar en EEUU puede considerarse que comenzó en 1997, al ser publicados este año los dos documentos que van a sentar las bases del proceso transformacional. Por un lado, la Revisión Cuatrienal de la Defensa (*Quadrennial Defense Review, QDR*), presentada en mayo.²² Y por otro, las

¹⁹ El documento dedica el Capítulo 5, “*Modernization*”, se refiere extensamente a estos programas: fuerzas aéreas de Teatro; helicópteros de reconocimiento y ataque; defensas antimisiles balísticos; portaaviones; submarinos de ataque; armas del espacio; satélites de comunicaciones y reconocimiento; y la aeronave V-22 Osprey (U.S. Department of Defense, 1993, 33-70).

²⁰ “*In addition, the Department must develop a system to determine technology priorities and eliminate overlapping funding; engage in technology partnerships to stimulate innovative technology development and promote dual use where appropriate; and improve technology transfers within and outside DoD, particularly technologies to characterize and clean up sites.*” (U.S. Department of Defense, 1993, 100).

²¹ “*This laundry list of tasks the armed forces were expected to perform was impressive. It was, in fact, too impressive for the force structure the Clinton administration was prepared to for. Aspin’s Bottom-Up Review, as we have seen, produced military minimally capable at best of supporting the two-MRC standard. It certainly was not capable of maintaining that standard while also conducting or being ready to conduct the additional missions the National Security Strategy laid out.*” (Kagan, 2006, 180).

²² La Revisión Cuatrienal de la Defensa (QDR) es el documento que recoge el análisis que el Departamento de Defensa está legalmente obligado a rendir ante el Congreso cada cuatro años. En él deben detallarse las necesidades de la defensa a largo plazo, así como la estructura y capacidades de las fuerzas militares para satisfacerlas. La serie

conclusiones del estudio realizado por el Panel de la Defensa Nacional, *Transforming Defense*, de diciembre, en el que se concluye la necesidad de definir una estrategia para la Transformación militar que permita hacer frente a los riesgos y amenazas en el futuro entorno operacional hacia el horizonte 2010-2020 (National Defense Panel, 1997, i).

El primer documento oficial que conforma las bases de la Transformación militar, en un momento en el que la RMA capitalizaba aún el debate estratégico en EEUU, es la QDR 1997. Puede considerarse como el tercer intento en aquella década de reevaluar la estrategia y estructura de fuerzas del DoD en la posguerra Fría,²³ en definitiva, de abordar una revisión de la defensa acorde al nuevo escenario y nuevas amenazas. La QDR 1997 exponía la necesidad de transformar la fuerza según el reciente modelo *Joint Vision 2010*, en un proceso continuo,²⁴ y en el contexto de los cambios requeridos para poder hacer frente al nuevo escenario en un horizonte hasta el 2015.²⁵

Por tanto, la *Joint Vision 2010*, publicada en julio de 1996, era considerada en la QDR 1997 como el marco conceptual definido por el CJCS para realizar la ambicionada Transformación.²⁶ Esta *Joint Vision 2010* reconocía cuatro conceptos operacionales nuevos: dominio en la maniobra, combate de precisión, protección en todas las dimensiones, y logística dirigida. Estos cuatro conceptos operacionales, que marcarán la forma de actuación conjunta de las fuerzas militares norteamericanas, se aplicarán de forma efectiva gracias a la superioridad en la información, con el máximo aprovechamiento de las nuevas tecnologías (Joint Chiefs of Staff, 1996, 19-25). La actuación sinérgica de estos cuatro conceptos operacionales permitiría lograr el dominio en todo el espectro de las operaciones (*full spectrum dominance*), desde las de combate

histórica comenzó en 1993 con el documento denominado “*Bottom-Up Review*”, continuando posteriormente con esta QDR 1997, y así sucesivamente hasta la más reciente, de marzo de 2014.

²³ “*The 1997 Quadrennial Defense Review (QDR) was just the latest in a series of Pentagon studies, including the 1991 Base Force Study and the 1993 Bottom-Up Review (BUR), designed to reevaluate strategy and force structure.*” (Quadrennial Defense Review, 2000, 1).

²⁴ “*The transformation of our forces is an ongoing process. Joint Vision 2010 provides a conceptual umbrella for the other long-range visions and plans developed by the Services and other DoD components, which are outlined in the QDR report.*” (U.S. Department of Defense, 1997, 6).

²⁵ Dedicó uno de sus diez capítulos a la Transformación, en concreto el siete, titulado “*Transforming U.S. Forces for the Future*” (U.S. Department of Defense, 1997, 69-88).

²⁶ “*In an effort to guide this transformation, the Chairman of the Joint Chiefs of Staff developed Joint Vision 2010, a conceptual template for how America's armed forces will channel the vitality and innovation of our people and leverage technological opportunities to achieve new levels of effectiveness in joint military operations.*” (U.S. Department of Defense, 1997, 69).

a las de apoyo a la paz.²⁷

Como prueba de la continuidad del concepto de RMA con el de Transformación, anteriormente referida en este trabajo, la QDR 1997 reconoce la necesidad de explotar la RMA como forma de conseguir esta Transformación.²⁸ Y como aspecto significativo, la QDR 1997 recogía otra vez los dos argumentos que pueden considerarse centrales de la visión transformacional que sería asumida posteriormente por la administración Bush, en concreto por su SecDef Donald Rumsfeld, como se expone posteriormente en este trabajo: la necesidad de conseguir fuerzas más ligeras, rápidamente desplegables y flexibles, y un máximo aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones.²⁹

La QDR reflejó también los programas de modernización de materiales y equipos con los que pretende apoyar esta Transformación,³⁰ algunos de los cuales aún hoy día siguen en fase de implementación. En definitiva, puede deducirse en la QDR 1997 un énfasis en el desarrollo de las nuevas tecnologías, en línea con la *Joint Vision 2010*, como forma esencial de desarrollar la RMA las nuevas si bien se menciona la necesidad de concebir nuevas doctrinas, conceptos operacionales, y cambios en la organización que hagan posible el proceso de Transformación.³¹

Si bien el documento refería con cierto detalle los sistemas de armas que deben ser desarrollados e implementados en el contexto de la RMA, se limita a mencionar la nueva organización de las fuerzas militares, así como las reducciones previstas en personal en cada uno

²⁷ “However, the synergy of these four concepts transcends intense conventional warfighting. Without overspecialization, the development of these new operational concepts has great potential to fulfill more effectively the full range of tasks assigned to us. That is, taken together these four new concepts will enable us to dominate the full range of military operations from humanitarian assistance, through peace operations, up to and into the highest intensity conflict.” (Joint Chiefs of Staff, 1996, 25).

²⁸ “The ongoing transformation of our military capabilities - the so-called Revolution in Military Affairs (RMA) - centers on developing the improved information and command and control capabilities needed to significantly enhance joint operations.” (U.S. Department of Defense, 1997, 69). En el capítulo “Transforming U.S. Forces for the Future”, pueden encontrarse los apartados “Conceptual Approaches to Exploit the Revolution in Military Affairs” y “Exploration of the RMA in the Long Term” (Department of Defense, 1997, 73-77). Ver también Roxborough (2002, 70).

²⁹ “Lighter, more durable equipment will enhance deployability and sustainability, and advanced information technologies will help the Army conduct decisive operations.” (U.S. Department of Defense, 1997, 73).

³⁰ Ver apartado “QDR Modernization Decisions: Supporting the Transformation of U.S. Forces” (Department of Defense, 1997, 77-84), donde se refieren los principales programas con los que pretende implementarse la Transformación: mejoras en la C4ISR (*Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*); JSTARS (*Joint Surveillance and Target Attack Radar System*); aviación táctica, con desarrollo del cazabombardero F-22 y el *Joint Strike Fighter*; aeronave Osprey MV-22; bombarderos B-2; arma contracarro de nueva generación; modernización de la Armada; digitalización de las unidades del Ejército; defensas antimisiles; y mejoras en los sistemas de navegación vía satélite.

³¹ “Efforts to modernize our current force are integral to that implementation; even more important are efforts to leverage new technologies to harness the Revolution in Military Affairs through new operational concepts, new doctrine, and, ultimately, organizational changes.” (U.S. Department of Defense, 1997, 88).

de los ejércitos,³² y mencionando además como nuevos conceptos operativos los ya reflejados en la *Joint Vision 2010*, anteriormente mencionados en este trabajo. Ello indica el matiz tecnocéntrico en la concepción de la Transformación, ya desde sus primeros pasos con la QDR 1997, coherente por otro lado con la cultura estratégica norteamericana y la *American Way of War*, como se ha expuesto anteriormente.

Al igual que las dos revisiones previas, la QDR 1997 fue también duramente criticada, considerando que venía a ampliar la desconexión, ya iniciada con la *Base Force* y la BUR, entre la estrategia de defensa norteamericana y la estructura de fuerzas prevista. Si bien la QDR reconocía implícitamente un aumento en los requerimientos a las fuerzas militares, proponía una reducción en la entidad de la fuerza a fin de hacer frente a la adaptación que supondría implementar la RMA. Esta reducción de fuerzas pondría en cuestión la capacidad del poder militar para hacer frente a sus compromisos a corto y medio plazo y, por tanto, haría muy difícil acometer los cambios a largo plazo que la Transformación requería (Kagan 2006, 235-236).

En cuanto al estudio *Transforming Defense*, elaborado por el Panel de la Defensa Nacional, y publicado unos meses después de la QDR 1997, es significativo destacar que ya en esta primera referencia a los fundamentos de la Transformación su ámbito se reconoce más allá del referido a nuevos equipamientos y desarrollos tecnológicos, contemplando además los cambios en la estructura de fuerzas, conceptos operacionales para su empleo y demás aspectos que afectan al DoD como un todo, incluso el posible cierre de bases e instalaciones militares.³³ Se concibe, pues, con un carácter multidisciplinar con implicaciones en todos los ámbitos del estamento militar. Este estudio reconoce además la vulnerabilidad de las instalaciones y comunidades incluso en el propio territorio norteamericano, amenazado así mismo por la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas, así como de los medios para su dispersión.

Así mismo, debe resaltarse la mención expresa a la necesidad de desarrollar una adecuada estructura defensiva para el territorio nacional de EEUU,³⁴ en lo que puede considerarse un preaviso sobre la amenaza trágicamente materializada unos años después con los atentados del

³² Ver capítulo V, "*Forces and Manpower*", en U.S. Department of Defense (1997, 55-64).

³³ "*To meet those challenges, we believe the United States must undertake a broad transformation of its military and national security structures, operational concepts and equipment, and the Defense Department's key business processes [...] The transformation we envision goes beyond operational concepts, force structures, and equipment. It is critical that it also include procurement reform and changes to the support structure, including base closures.*" (National Defense Panel, 1997, 3).

³⁴ "*Just as deployments abroad are key to a stable international environment, an adequate defensive structure at home is crucial to the safety of our citizens and well-being of our communities.*" (National Defense Panel, 1997, ii).

11-S. Más aún, el documento señalaba las disfunciones y falta de coordinación entre las diferentes agencias en relación al intercambio e integración de la información sobre posibles terroristas,³⁵ lo que después demostró ser una de las causas de no haber evitado los atentados.

En definitiva, puede considerarse como aportación fundamental de este estudio el reconocimiento de la necesidad de desarrollar una estrategia de la Transformación omnicomprendensiva para todos los elementos de la seguridad nacional, desde la estructura de inteligencia, los procesos interagencias, la base industrial, las infraestructuras de la defensa, así como las fuerzas militares.³⁶ Para dotar a esta Transformación, además de los 60 billones de dólares que la QDR 1997 contemplaba para modernización de materiales, el estudio consideraba necesarios entre 5 y 10 billones de dólares anuales para poder llevarla a cabo,³⁷ criticando a la QDR 1997 por no incluirlos y, con ello, poniendo en duda la viabilidad de esta Transformación.

En cualquier caso, de entre las diferentes consideraciones recogidas en este estudio, nuevamente aparecen los dos aspectos fundamentales que pueden considerarse definitorios de la visión transformacional de las fuerzas armadas norteamericanas, y que se encontrarán presentes en sus futuros desarrollos. El primero de ellos es la necesidad de contar con unas fuerzas fácilmente desplegadas, eminentemente ligeras, de reducida entidad, y limitada huella logística.³⁸ Este requerimiento era especialmente apremiante para el Ejército (Kagan, 1996, 239). El segundo se refiere a la importancia de la superioridad en la información, sobre la base de la integración de todos sus elementos, basado en nuevas tecnologías.³⁹ Estos dos argumentos van a ser centrales en la formulación de la estrategia transformacional del Ejército, y por extensión, de las fuerzas militares norteamericanas.

³⁵ *"To date, the hand-off of responsibilities and sharing of intelligence on known and suspected terrorists has not been properly delineated and may, in some areas, be dysfunctional."* (National Defense Panel, 1997, 27)

³⁶ Ver apartado *"A Transformation Strategy"*, en National Defense Panel (1997, 51-86).

³⁷ *"The issue of how to fund this transformation must be addressed. In this fiscally constrained environment, there are significant risks to the Quadrennial Defense Review's (QDR) goal of \$60 billion for modernization funding [...] Defense's ability to fund the QDR force is at risk. While continuing to reduce infrastructure and achieve greater efficiency in the acquisition process is necessary, it is not clear that it will be adequate to provide the requisite resources to fund the transformation to a force equipped and organized to handle the challenges of 2010-2020."* (National Defense Panel, 1997, 58-59).

³⁸ *"We must be able to project military power and conduct combat operations into areas where we may not have forward-deployed forces or forward bases [...] Smaller force structures will be the norm, an evolution that must parallel the development of new operational concepts. Regular deployments to far-flung areas of the globe, from open deserts to confining urban terrain, therefore, are something we should expect."* (National Defense Panel, 1997, ii)

³⁹ *"In regard to maintaining U.S. information superiority, we will need to integrate existing and new information systems while exploiting commercial technology."* (National Defense Panel, 1997, iii). Este principio básico y recurrente en toda formulación sobre la transformación tendrá posteriormente su desarrollo con el concepto *Network Centric Warfare*.

En 1998, el informe anual presentado por el SecDef William Cohen ante el presidente y el Congreso norteamericano estaba dedicado en su mayor parte a la Transformación de las fuerzas militares y de la defensa,⁴⁰ reconociendo que “el DoD se ha embarcado en una estrategia de Transformación para hacer frente a los desafíos del siglo XXI” (Secretary of Defense, 1998, 117). Reconoce a la superioridad en la información como la “columna vertebral de la RMA”, y se refiere a *Joint Vision 2010* como la referencia para implementarla, junto con los necesarios cambios en doctrina, organización, y cultura militar.⁴¹ Contempla la creación de diversos centros para experimentación de los nuevos conceptos, o “laboratorios de combate”, con un énfasis en la integración de las nuevas tecnologías en la estructura de fuerzas (SecDef, 1998, 140-147).

Como conclusión, a finales de la década de los noventa, y tras las reducciones en la entidad de fuerzas y presupuestos de defensa de la posguerra Fría, se sentaron las bases de la Transformación militar y de la defensa, concebida como un proceso continuo que llevaría a las fuerzas militares y al DoD a poder hacer frente a las nuevas amenazas, diferentes del paradigma dominante durante la Guerra Fría. Dos características eran comunes en esta Transformación: la necesidad de disponer de fuerzas rápidamente desplegadas y ligeras, y maximizar las posibilidades de las nuevas tecnologías.

Los sucesos del 11-S, y el consiguiente impulso que a este proceso impone la administración Bush de la mano de su SecDef Rumsfeld, no hicieron sino recoger el testigo de un proceso ya iniciado, y que en el Ejército iba a contar con un firme impulsor en el general Shinseki, consciente del riesgo de perder relevancia en el nuevo escenario que se abría en el ámbito de la seguridad y defensa en EEUU.

5.1.3. El Ejército norteamericano sienta las bases de su Transformación.

En el Ejército de Tierra norteamericano, las bases para su modelo de Transformación pueden considerarse establecidas en octubre de 1999, por el entonces Jefe de Estado Mayor del Ejército,

⁴⁰ Ver Parte III “*Transforming U.S. Armed Forces for the 21st Century*” (Secretary of Defense, 1998, 117-148), con tres capítulos, y Parte IV “*Transforming the Department of Defense for the 21st Century*” (SecDef, 1998, 149-184), con cinco capítulos.

⁴¹ “*Joint Vision 2010 is a conceptual template that embraces information superiority and the technological advances that will transform traditional operational warfighting concepts into new concepts via changes in weapons systems, doctrine, culture, and organization.*” (SecDef, 1998, 118).

general Eric Shinseki.⁴² Como segundo Jefe de Estado Mayor del Ejército en 1998, a las órdenes del general Reimer, Shinseki había mostrado previamente su disposición a emprender un cambio en la organización y doctrina de empleo de las fuerzas terrestres, además del énfasis imperante en las nuevas tecnologías, en medio del debate que entonces comenzaba a producirse sobre la necesidad de cambio en el Ejército, a pesar de la resistencia de los altos mandos.⁴³

En la primavera de 1999 las fuerzas terrestres habían mostrado graves deficiencias en su capacidad de proyección y despliegue rápido, en el marco de la operación *Allied Force* liderada por la OTAN contra las fuerzas serbias que operaban en Kosovo realizando episodios de limpieza étnica contra la mayoría albanesa. Habiendo sido descartado por la administración Clinton un despliegue de fuerzas terrestres de gran entidad para combatir a los serbios, se optó por uno de reducida entidad, la *Task Force Hawk*,⁴⁴ sobre la base fundamentalmente de helicópteros de ataque que operarían desde la vecina Albania (Kugler, 2008, 8).

El episodio del despliegue de este contingente de fuerzas, de entidad relativamente escasa, fue calificado como “una catástrofe para el Ejército” (Kagan, 2006, 241), y puede considerarse como el detonante para que el general Shinseki se decidiese a conseguir la auténtica Transformación que el Ejército necesitaba. En cualquier caso, esta incapacidad del Ejército para el despliegue estratégico de una fuerza de intervención rápida de cierta entidad había sido detectada y reconocida como una grave carencia desde tiempo atrás.⁴⁵ Más recientemente, el estudio *Transforming Defense* del Panel de la Defensa Nacional, de 1997, anteriormente referido, había

⁴² Fueron hechas públicas por primera vez en su conferencia ante la 45ª reunión anual de la Asociación del Ejército de EEUU (*Association of the United States Army, AUSA*). Los puntos principales de su visión transformacional fueron plasmados en el documento *The Army Vision: Soldiers on Point for the Nation* (U.S. Department of the Army, 1999), que puede considerarse como el punto de partida del proceso de Transformación del ejército norteamericano objeto de este trabajo de investigación.

⁴³ “In 1998, Shinseki became Vice-Chief of Staff, serving under General Dennis Reimer, who had transformation notions of his own. At that time, a drastic reorganization of the Army’s echelon structure, in order to make it leaner and more efficient, was outlined in a book entitled ‘Breaking the Phalanx: A New Design for Landpower in the 21st Century,’ by Colonel Douglas A. Macgregor. Reimer liked the idea, and he ordered copies of the book distributed to every general in the Army. The senior officers resisted. Reimer didn’t press the issue, and the moment passed.” (Boyer, 2002, 6).

⁴⁴ La *Task Force Hawk* consistía básicamente en una unidad de helicópteros de ataque *Apache* para actuar contra los carros y vehículos acorazados serbios que eludían los ataques de la aviación aliada. Esta unidad contaría con una brigada reforzada como protección, incluyendo unidades mecanizadas, de artillería, antiaéreas, y lanzacohetes de largo alcance, en total unos 5.000 militares. El Ejército norteamericano fue incapaz de dar una respuesta eficaz a los requerimientos derivados de la proyección de esta fuerza en una zona con escasas infraestructuras y vías de comunicación, no llegando a entrar en acción los helicópteros de ataque finalmente (Kagan, 2006, 240).

⁴⁵ “Over the decades the inability of the United States to rapidly put major ground forces into foreign lands has precluded the achievement of political objectives, required efforts above and beyond what was necessary had the United States possessed this capability.” (Lewis, 2007, 195).

reflejado la apremiante necesidad del Ejército de acometer cambios en este sentido.⁴⁶ A ello se unía una creciente sensación, entre el mando político en el Pentágono, de que la tradicional resistencia al cambio mostrada por los altos mandos militares podría llevar al Ejército a una situación insostenible.⁴⁷ Shinseki estaba determinado a revertir esta situación.

Así, puede considerarse que el objetivo fundamental que perseguía la Transformación de Shinseki era mantener la relevancia del Ejército frente a su competidor por excelencia en el seno de las Fuerzas Armadas norteamericanas y en particular de las fuerzas terrestres, los *Marines*, que han destacado tradicionalmente por su carácter expedicionario y capacidad de respuesta rápida.⁴⁸ Esta capacidad se hacía cada vez más necesaria, dado el nuevo escenario internacional que se presentaba a principios del siglo XXI, en el que la incertidumbre y las múltiples amenazas difusas hacían preciso poder proyectar rápidamente, a cualquier lugar del mundo, al poder militar, del que las fuerzas terrestres aspiraban a ser un componente esencial. Los trágicos sucesos ocurridos apenas dos años después con el 11-S vinieron a corroborar esta necesidad.

Por el contrario, el Ejército estaba organizado de forma que tenían prioridad las unidades acorazadas y mecanizadas, de gran potencia de combate para hacer frente a la amenaza representada por la masa de carros del Pacto de Varsovia en las llanuras centroeuropeas, pero poco apto para la proyección en corto espacio de tiempo y a lugares con pobres infraestructuras. Por ello, sería imprescindible evolucionar y superar el paradigma de la Guerra Fría, en el que el poder de las fuerzas terrestres se había basado en el empleo de medios pesados que dependían de la existencia de adecuadas infraestructuras aeroportuarias para su entrada en zona y sostenimiento logístico.⁴⁹

Por el contrario, el nuevo entorno operativo requería contar con fuerzas más ligeras y ágiles, expedicionarias, de rápida capacidad de respuesta, y reducida huella logística, pero con adecuada

⁴⁶ “Now the NDP [National Defense Panel] demanded that the Army focus on becoming lighter, more deployable, and more strategically agile. This pressure combined with the experience of Operation Allied Force to convince the new Army leadership at the end of the decade to change the focus of transformation fundamentally. The change was primarily the work of the new Army Chief of Staff, General Eric Shinseki.” (Kagan 1996, 239).

⁴⁷ En junio de 1999, el vicesecretario de Defensa, John Hamre, lanzó al Ejército públicamente el siguiente aviso: “If the Army only holds onto nostalgic versions of its grand past, it is going to atrophy and die.” (Ricks, 2006, 68).

⁴⁸ “The Marine Corps became the nation’s rapid reaction force – ‘First to Fight’. It developed the capability to respond to emergencies in the various corners of the world, considerably faster than the Army, which also meant it was more active and in the public eye more than was the Army.” (Lewis, 2007, 195).

⁴⁹ “In addition, the heavy weight of most Army units, brought about by weighty weapon systems and large support structures, made them almost impossible to deploy by airlift and therefore highly dependent upon sealift coupled with ready access to well-prepared ports.” (Kugler, 2008, 8).

protección y potencia de fuego, combinando así las ventajas de las fuerzas ligeras y pesadas.⁵⁰ El reciente fracaso de la *Task Force Hawk* había evidenciado el letargo en que parecía hallarse el Ejército, y la necesidad urgente de mejorar sus capacidades expedicionarias, así como la creación de las denominadas “fuerzas medias”, a caballo entre las ligeras y pesadas.⁵¹

Por tanto, el general Shinseki dedicó el esfuerzo principal durante su mandato en conseguir una Transformación integral y completa del Ejército, en la que los aspectos tecnológicos no tendrían necesariamente preponderancia con respecto a los relativos a organización, doctrina, y formación del personal.⁵² Puede afirmarse que el objetivo de cambio pretendido por Shinseki tenía un gran nivel de ambición, de un alcance y profundidad sin precedentes en la historia reciente del Ejército norteamericano.⁵³

No obstante, es significativo señalar que el factor crítico en el concepto transformacional de Shinseki era conseguir una adecuada capacidad de despliegue de las fuerzas terrestres,⁵⁴ que se habían encontrado en este cambio de siglo con una reconocida potencia de combate, pero carentes de rapidez de actuación y versatilidad.⁵⁵ En un escenario de limitados recursos dedicados a defensa, era preciso ante todo mantener la relevancia del Ejército frente a la reconocida capacidad expedicionaria de los *Marines*.

Otro aspecto a destacar es la intención de hacer a las fuerzas pesadas más ligeras y desplegables, y además conseguir unas fuerzas ligeras más protegidas y con mayor potencia de

⁵⁰ “*The failure of Task Force Hawk made it clear that the 82nd’s ‘speed bump’ status in the Gulf War and the crippling of armored units in the Balkans by their own heft were two sides of the same problem. A new Chief of Staff would have a mandate to address what was now an ominous operational gap between the Army’s light units, which were too vulnerable, and its heavy units, which were too slow. Devising some sort of medium-weight combat unit would be an achievement, and also a way of continuing to avoid the larger question that the top brass had been avoiding for a decade: whether the United States Army needed to reinvent itself for the post-Cold War world. Shinseki decided to address the larger question of transformation as well.*” (Boyer, 2002, 7).

⁵¹ “*The inability of Task Force Hawk to rapidly deploy attack helicopters to Kosovo in 1999 was symbolic of a lethargic service. There was speculation that the Army was verging on strategic irrelevance.*” (Roxborough, 2002, 73).

⁵² “*Our commitment to meeting these challenges compels comprehensive transformation of The Army. To this end, we will begin immediately to transition the entire Army into a force that is strategically responsive and dominant at every point on the spectrum of operations. We will jumpstart the process by investing in today’s off-the-shelf technology to stimulate the development of doctrine, organizational design, and leader training even as we begin a search for new technologies for the objective force. Doing so will extend our technological overmatch.*” (U.S. Department of the Army, 1999, 6).

⁵³ “*Shinseki promised the most drastic change undertaken by an Army Chief since the late nineteen-thirties, when George C. Marshall transformed a small peacetime force into the mighty Army that won the Second World War.*” (Boyer, 2002, 1).

⁵⁴ “*The critical factor in transformation according to Shinseki was deployability.*” (Kagan, 2006, 242).

⁵⁵ “*As a result, the Army entered the Information Age with a reputation for being muscle-bound, but slow-moving and lacking versatility.*” (Kugler, 2008, 8).

fuego, eliminando así la distinción entre fuerzas pesadas y fuerzas ligeras.⁵⁶ Es un adelanto del principio que guiará el desarrollo de las Brigadas *Stryker* y, en última instancia, una característica esencial de la Fuerza Objetivo, como se estudiará posteriormente.

Shinseki temía además que, si el Ejército no tomaba la iniciativa en este terreno y mantenía su resistencia interna a adoptar una nueva concepción de la organización y empleo de las fuerzas terrestres, los cambios vendrían impuestos desde el nivel político, por la nueva administración que ocupase la Casa Blanca tras las elecciones que tendrían lugar el siguiente año, en 2000. La llegada de George W. Bush a la presidencia poco después, y su decidida intención de conseguir la Transformación del estamento de la defensa norteamericano, acabaron dando la razón a Shinseki en sus argumentos para acelerar el cambio (Boyer, 2002).

Pero el general Shinseki reconocía que, para que su proyecto tuviese éxito y finalmente pudiesen implementarse los importantes cambios que debían afectar a todos los ámbitos de la institución militar, era ante todo imprescindible un cambio en la mentalidad de sus cuadros de mando, en definitiva en la cultura militar del Ejército. Eran, pues, los propios mandos militares el primer escollo que la Transformación debía superar, reacios éstos tradicionalmente a aceptar cambios en su concepción del empleo de las fuerzas.⁵⁷

“Si no te gusta el cambio, menos aún te gustará la irrelevancia” (Boyer, 2002) fue el *slogan* del general Shinseki para convencer a los líderes del Ejército sobre la necesidad del profundo cambio que significaba la Transformación. Esta resistencia al cambio, incardinada en la cultura militar norteamericana, es reconocida por estudios referidos a la Transformación, que reflejan la dificultad en introducir nuevos conceptos operacionales entre los mandos militares cuando estos conceptos modifican su forma de entender la guerra.⁵⁸ Estos cambios transformacionales,

⁵⁶ “We will retain today’s light force deployability while providing it the lethality and mobility for decisive outcomes that our heavy forces currently enjoy. We will retain heavy force lethality through overmatch while giving it deployability and employability in areas currently accessible only by light forces [...] As technology allows, we will begin to erase the distinctions between heavy and light forces.” (U.S. Department of the Army, 1999, 6).

⁵⁷ El general Creighton W. Abrams, jefe de Estado Mayor del Ejército entre 1972 y 1974, dijo en relación a la tradicional resistencia del Ejército al cambio: “Si consiguiese cambiar el rumbo del Ejército siquiera un grado, habré considerado mi mandato como un éxito.” (Boyer, 2002).

⁵⁸ Es semejante a lo ocurrido con la introducción de la ametralladora *Maxim* por el Ejército británico en los años previos a la Primera Guerra Mundial. Esta arma, que causaba un desproporcionado número de bajas de una forma ‘incivilizada’ para el modelo regular de concebir la guerra, era sin embargo considerada como aceptable para su uso en las guerras coloniales. En la batalla de Omdurman, anteriormente referida, seis *Maxim* causaron la gran mayoría de los 11.000 *derviches* muertos. Este prejuicio sobre el uso de la ametralladora hizo que el Ejército británico no desarrollase la doctrina para su empleo en un combate convencional con anterioridad a la Gran Guerra. “Simply put, the prevailing British military culture could not conceive of ‘officers and gentlemen’ employing such an uncivilized weapon against other officers and gentlemen.” (Hundley, 1999, 30).

radicales por su propia condición de tales, no fueron aceptados fácilmente por la cultura militar norteamericana, y en particular por el Ejército.

El desarrollo de una nueva estructura de fuerzas más ligeras, rápidamente desplegadas, con empleo discriminado del fuego y énfasis en la superioridad de la información no era coherente con la *American Way of War*, que busca la derrota aplastante del adversario con uso masivo de medios y abrumadora potencia de fuego. No obstante, el matiz tecnocéntrico de la visión transformacional de Shinseki, ya contemplado desde la concepción de la Transformación por el DoD años atrás, sí era absolutamente coherente con la *American Way of War*, como se ha visto con anterioridad. Por tanto, puede considerarse que es ésta la razón de que el proyecto transformacional del general Shinseki privilegió los aspectos tecnológicos, más fácilmente aceptados por los mandos del Ejército,⁵⁹ lo que condicionó la disposición de éste para hacer frente a los retos a los que debería enfrentarse en apenas unos años, en el marco de la GWOT.⁶⁰

En diciembre de 1999, el presidente Clinton publicó el documento “Una Estrategia Nacional de Seguridad para un Nuevo Siglo”, o Estrategia de Seguridad Nacional 1999 (*National Security Strategy, NSS*). Esta NSS 1999 hacía mención expresa a la necesidad de transformar el poder militar norteamericano. Esta Transformación debía producirse en el contexto de una más amplia transformación de otras capacidades y organizaciones de la nación, como la diplomática, la de aplicación de la ley, económica, y de inteligencia, para así poder hacer frente al incierto futuro y complejo entorno de seguridad al principio del nuevo siglo (The White House, 1999, 20).

En lo referente a las fuerzas militares, la Transformación debía buscar un equilibrio entre tres líneas de actuación principales: mantener las capacidades actuales para responder a las amenazas presentes; acometer la modernización para asegurar la disponibilidad de la fuerza a medio y largo plazo; y lograr la transformación para poder responder a las amenazas futuras (The White House, 1999, 20). Estas tres prioridades parecen corresponder, en términos generales y respectivamente, con las tres líneas de desarrollo concebidas por el general Shinseki para la Transformación del Ejército: la fuerza tradicional, la fuerza interina y la fuerza objetivo.

⁵⁹ “*The Army was consciously or unconsciously embracing the concept that war is nothing more than a targeting drill without recognizing that such a vision, whatever its merits, would make the Army less relevant than ever.*” (Kagan, 2006, 251).

⁶⁰ “*The U.S. strategy community in the 1990s was in general so caught up with the minutiae of technology that it lost sight of the larger purpose of war, and therefore missed the emergence of a challenge even more important than that of technology: the challenge of designing military operations to achieve particular political objectives. As it would turn out, that challenge would prove the most important for U.S. forces in the post- 9/11 world.*” (Kagan 2006, 253).

En la NSS 1999, el proceso de Transformación se reconoce como íntimamente relacionado con la RMA,⁶¹ y se afirma que se trata de algo más que la mera adquisición de nuevos materiales, sino que pretende la innovación también en los ámbitos doctrinal, tecnológico y organizativo.⁶² Este último aspecto es coincidente con el modelo de Transformación que en apenas un año la nueva administración Bush, a través de su SecDef, Donald Rumsfeld, tratará de imponer en el ámbito del DoD.

El general Shinseki presentó su visión transformacional ante el Comité de las Fuerzas Armadas del Congreso en marzo de 2000. Su estrategia de Transformación pretendía en esencia alcanzar como situación final la Fuerza Objetivo, que tendría como características fundamentales rapidez de despliegue, agilidad, versatilidad, y flexibilidad, para cuya consecución en un horizonte de unos diez años sería preciso el desarrollo de nuevas tecnologías.⁶³

El proceso se llevaría a cabo por el desarrollo simultáneo de tres líneas de desarrollo, antes mencionadas, proceso en el que convivirían otros tantos tipos de fuerzas: la fuerza tradicional, la fuerza interina, y la fuerza objetivo, todas ellas convergiendo en el plazo de unos quince años hacia la Fuerza Objetivo (Shinseki, 2000, 7). Así, mientras el proceso requeriría la modernización y digitalización de la fuerza tradicional, así como el desarrollo de la fuerza interina como campo de experimentación y prueba de las nuevas tecnologías y capacidades, esta Fuerza Objetivo se configuraba como la situación final deseada para todas las unidades del Ejército.⁶⁴ Un factor clave era conseguir la capacidad de desplegar una brigada en cualquier parte del mundo en menos de 96 horas, una división en 120 horas, y cinco divisiones en 30 días.

Es de destacar que las dos características más reseñables de esta Fuerza Objetivo son su capacidad de rápido despliegue y respuesta inmediata, así como la incorporación de nuevas

⁶¹ *“Transformation of our military forces is critical to meeting the military challenges of the next century. Exploiting the Revolution in Military Affairs is fundamental if U.S. forces are to retain their dominance in an uncertain world.”* (The White House, 1999, 21).

⁶² *“Transformation extends well beyond the acquisition of new military systems – we seek to leverage technological, doctrinal, operational and organizational innovations to give U.S. forces greater capabilities and flexibility.”* (The White House, 1999, 21).

⁶³ *“The Army’s Transformation Strategy will result in an Objective Force that is more responsive, deployable, agile, versatile, lethal, survivable, and sustainable than the present force [...] These are operational imperatives, and to accomplish them, we have embarked on a search for technologies that will give us answers in about 3 years that we use to design a future objective force 8-10 years down the road.”* (Shinseki, 2000, 6).

⁶⁴ El documento *“Concepts for the Objective Force. United States Army White Paper”* recoge las características principales de este modelo, así como la forma de alcanzarlo (U.S. Department of the Army, 2001).

tecnologías que proporcionen letalidad, protección y capacidad de resolución,⁶⁵ argumentos ya presentes en los primeros documentos oficiales en relación con este tema, como se ha expuesto anteriormente. Con ello se pretende acabar con la dicotomía entre fuerzas pesadas y fuerzas ligeras; la Fuerza Objetivo trataría de compaginar, con el empleo de las oportunas tecnologías, la potencia de fuego y protección de las fuerzas pesadas, con la agilidad y rapidez de despliegue que caracteriza a las fuerzas ligeras,⁶⁶ concepto ya adelantado por el general Shinseki en 1999. Así, se conseguiría unas fuerzas terrestres plenamente versátiles y capaces de operar en todo el espectro del conflicto.

Por tanto, puede afirmarse que el Ejército, a diferencia de los demás componentes de Fuerzas Armadas norteamericanas, es el que en estos años muestra una mayor actividad normativa y doctrinal en la definición del proceso transformacional, y de acuerdo con los criterios marcados ya desde la administración Clinton. Su modelo transformacional queda definido oficialmente en el documento Plan de Campaña para la Transformación del Ejército, publicado en abril de 2001,⁶⁷ apenas tres meses después de haber tomado posesión de su cargo el nuevo SecDef, Donald Rumsfeld.

No obstante, pronto desde el Pentágono se va a tomar el liderazgo del proceso, con la publicación de la QDR 2001. Puede considerarse como “la QDR de la Transformación”, y con ella se produce el espaldarazo definitivo a la Transformación Militar. Publicada apenas 20 días tras los atentados del 11-S,⁶⁸ refleja la intención de Rumsfeld de realizar una completa transformación del DoD en su conjunto, y de las fuerzas militares en particular, de forma que la Transformación se sitúa “en el corazón de la nueva estrategia” (U.S. Department of Defense, 2001, 16). Así, la QDR 2001 era el marco que definía el proyecto de Transformación de

⁶⁵ *“The Objective Force will be more strategically responsive and dominant at every point on the spectrum of military operations than the Legacy Force. It will provide the Nation an array of more deployable, more agile, more versatile, more lethal, more survivable, and more sustainable formations that are affordable...”* (U.S. Department of the Army, 2001, 8).

⁶⁶ *“As technology produces the breakthroughs necessary for the Objective Force, distinctions between heavy and light forces will blur [...] These units will possess the lethality, speed and staying power associated with heavy forces and the agility, deployability, versatility, and close combat capability of today’s light forces.”* (U.S. Department of the Army, 2001, 11).

⁶⁷ Documentos que permiten seguir la conformación en estos primeros años de la Transformación en el ámbito del Ejército son *“The Army Modernization Strategy”*; *“The Army Transformation Roadmap”*; *“The Army Transformation & The Army Campaign Plan”*; y *“Army Posture Statement”*. Este último es de periodicidad anual.

⁶⁸ El hecho de que había sido elaborada con anterioridad al 11-S explica que no reflejara aún el impacto de la GWOT recientemente declarada por el presidente Bush. De hecho, salvo en el preámbulo del SecDef, y en el capítulo VIII del Jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor, no existen referencias a los recientes ataques del 11-S. No obstante, al referirse a las diferentes amenazas a las que las fuerzas armadas deberán hacer frente, el terrorismo internacional figura como una de ellas.

Rumsfeld, anunciado desde tiempo atrás por el candidato Bush.⁶⁹

El modelo transformacional que propone no se limita al desarrollo de nuevas tecnologías y adquisición de armamento. Bien al contrario, pretende ser un cambio completo de los distintos organismos que componen el DoD, con implicaciones además en los conceptos para el empleo de la fuerza, su organización, y en definitiva, en la forma de conducir la guerra.⁷⁰ Además, esta Transformación tendría un carácter tridimensional, al afectar los ámbitos sociales, intelectuales y tecnológicos del Departamento (U.S. Department of Defense, 2001, 29).

La QDR 2001 identifica seis objetivos operacionales a conseguir con la Transformación: proteger las bases principales de operaciones en el territorio norteamericano y en el exterior; proyectar y sostener fuerzas en escenarios lejanos; negar santuarios al enemigo en cualquier punto del mundo, con el desarrollo de sistemas de vigilancia y de ataque de precisión; proteger los sistemas de información propios; utilizar las tecnologías de la información para conectar las fuerzas propias; y mantener el acceso al espacio (U.S. Department of Defense, 2001, 30). Estos objetivos operacionales para la Transformación se mantendrían constantes en las diversas declaraciones y publicaciones de Rumsfeld, así como en los documentos oficiales del Pentágono, durante los siguientes años.⁷¹

Es significativo señalar que en estos objetivos se vuelven a encontrar las dos características esenciales en que se puede resumir las capacidades de las fuerzas militares norteamericanas pretendidas con la Transformación: contingentes fácilmente desplegados, de pequeña entidad; y desarrollo de nuevas tecnologías principalmente en el ámbito de los sistemas de información, a fin de facilitar la acción de las armas de precisión, los sistemas de vigilancia y la actuación integrada en red de todos estos sistemas.

Además, la QDR 2001 expresa la renuncia al paradigma “guerra en dos teatros” que había regido hasta el momento la estrategia norteamericana, y que requería de un volumen de fuerzas

⁶⁹ El documento “*Guidance and Terms of Reference for the 2001 Quadrennial Defense Review*”, firmado por Rumsfeld el 22 de junio de 2001, proporcionaba los fundamentos para el desarrollo de la QDR 2001, publicada tres meses más tarde. Fue Stephen Cambone, asistente especial de Rumsfeld en los primeros tiempos de su mandato, el encargado de dirigir su elaboración, siendo considerado “*the point man of transformation*” (Cockburn, 2007, 113).

⁷⁰ “*Transformation results from the exploitation of new approaches to operational concepts and capabilities, the use of old and new technologies, and new forms of organization that more effectively anticipate new or still emerging strategic and operational challenges [...] Transformation can involve fundamental change in the form of military operations, as well as a potential change in their scale.*” (U.S. Department of Defense, 2001, 29)

⁷¹ Ver Rumsfeld (2002, 26), *Secretary Rumsfeld Speaks on 21st Century Transformation* (2002), y U.S. Department of Defense (2003c, 10-11).

terrestres capaz de actuar simultáneamente en dos conflictos regionales principales, derrotando de forma decisiva a ambos adversarios, y manteniendo fuerzas de ocupación en los dos. Esta concepción ya había sido cuestionada con ocasión de la publicación de la BUR, ocho años atrás, como se ha expuesto anteriormente. En su lugar, las fuerzas norteamericanas deberían ser capaces de vencer decisivamente en un teatro, así como de llevar a cabo la ocupación y, en su caso, el cambio de régimen.⁷² Ello llevaba implícita la intención de disminuir la entidad total de las fuerzas, fundamentalmente las terrestres, en el nuevo modelo transformacional.⁷³

El documento define además los cuatro pilares de la Transformación: el fortalecimiento de las capacidades conjuntas;⁷⁴ la experimentación de nuevas formas de hacer la guerra e innovación en las organizaciones operativas; explotación de la superioridad en la información; y el desarrollo de nuevas capacidades transformacionales a través de la investigación en los ámbitos científico y tecnológico (U.S. Department of Defense, 2001, 32). Como puede comprobarse, el nivel de ambición de la Transformación se situaba más allá del mero tecnocentrismo que los críticos de Donald Rumsfeld atribuyen comúnmente a su visión transformacional.

Para asegurar la implantación y controlar el desarrollo del proceso, la QDR establece dos mecanismos. Por un lado, la creación de la Oficina de Transformación de la Fuerza (*Office of Force Transformation*), en dependencia directa del SecDef, para seguimiento y evaluación del proceso, y liderada por el almirante Cebrowski, considerado como “el patriarca de las Operaciones Basadas en la Red” (Honegger, s.f., 1). Y en segundo lugar, la elaboración por cada ejército de una Hoja de Ruta para la Transformación, donde debía detallarse la forma en que se alcanzarían los objetivos transformacionales, y los plazos para ello (U.S. Department of Defense, 2001, 29). Ambas medidas para el seguimiento y control del proceso transformacional son una clara demostración de la determinación de Rumsfeld de implementar el proceso de Transformación, más allá de las meras declaraciones de intenciones.

Puede afirmarse que el Ejército ya se hallaba ciertamente con trabajos anticipados en este sentido. Su Hoja de Ruta para la Transformación, cuyos fundamentos habían sido establecidos

⁷² “At the direction of the President, U.S. forces will be capable of decisively defeating an adversary in one of the two theaters in which U.S. forces are conducting major combat operations by imposing America's will and removing any future threat it could pose. This capability will include the ability to occupy territory or set the conditions for a regime change if so directed.” (U.S. Department of Defense, 2001, 21).

⁷³ “As this transformation effort matures - and as it produces significantly higher output of military value from each element of the force - DoD will explore additional opportunities to restructure and reorganize the Armed Forces.” (U.S. Department of Defense, 2001, 23).

⁷⁴ El término “conjunto” se refiere a la actuación coordinada de fuerzas militares de más de un ejército, como por ejemplo terrestres y aéreas, para el cumplimiento de una determinada misión.

por el general Shinseki dos años atrás, estaba en consonancia con el modelo del SecDef contemplado en la QDR 2001. Y la Fuerza Objetivo, que pasaría a denominarse Fuerza Futura, ya contaba en su definición con los requerimientos establecidos en la QDR.⁷⁵

De hecho, la QDR 2001 indicaba expresamente al Ejército la necesidad de acelerar la entrada en servicio de las Brigadas de Combate Interinas (*Interim Brigade Combat Team*).⁷⁶ Enmarcadas el diseño de las fuerzas interinas, las Brigadas de Combate Interinas eran un elemento clave en el diseño transformacional de Shinseki. Estas Brigadas pronto evolucionaron hacia el concepto de Brigada *Stryker*, que se convirtieron en el aspecto más visible del nuevo modelo de organización y medios pretendido por el Ejército para su Transformación.⁷⁷ En ello podemos ver otra demostración más de la sintonía que inicialmente se apreciaba entre el modelo definido por el Ejército en los años 1999 y 2000, y la visión de Rumsfeld sobre la Transformación Militar establecida más tarde.⁷⁸

No obstante, los celos que entre los altos mandos del Ejército habían provocado las intenciones transformacionales del general Shinseki, anteriormente referidos en este trabajo, pronto se convierten en auténticos temores ante la preferencia manifestada por Rumsfeld por los conflictos en un escenario de guerra en la era de la información, llevada a cabo y ganada principalmente desde el aire y el espacio, con profuso empleo de satélites, sensores y armas de precisión. Este escenario llevaba implícito un reducido papel para las fuerzas terrestres en estas guerras futuras, lo que comenzó a inquietar al propio Shinseki. Así, comienza a gestarse, ya desde el inicio de su mandato como SecDef, una profunda brecha entre Rumsfeld y los mandos del Ejército, que será una constante hasta el abandono de su cargo, en diciembre de 2006.⁷⁹

⁷⁵ La QDR indicaba como atributos de las fuerzas conjuntas: “*They must be lighter, more lethal and maneuverable, survivable, and more readily deployed and employed in an integrated fashion.*” (U.S. Department of Defense, 2001, 32). Como hemos expuesto anteriormente, éstas son en esencia las características que el Ejército había definido para su Fuerza Objetivo.

⁷⁶ “*The Secretary of the Army will accelerate the introduction of forward-stationed Interim Brigade Combat Teams (IBCTs) to strengthen deterrence and improve U.S. strategic responsiveness on a global basis.*” (U.S. Department of Defense, 2001, 27).

⁷⁷ Ver “*The Stryker Brigade Combat Team as a Transformational Tool*” en Cepeda (2009, 68-99).

⁷⁸ Para un análisis comparativo entre las características de la “Brigada de Combate Interina” y los principios de la Transformación contemplados en la QDR 2001, ver Cepeda (2009, 71-76). Este análisis concluye la completa concordancia entre ambos.

⁷⁹ “*The antagonism between the Army and Rumsfeld’s office has become so pronounced that some Army officers have come to refer to Rumsfeld and his team as ‘the enemy.’ The cover of the current Armed Forces Journal International features a photograph of Rumsfeld and asks, ‘Does he really hate the Army?’.*” (Boyer, 2002).

5.2. LA VISIÓN TRANSFORMACIONAL DE BUSH Y RUMSFELD ANTES DEL 11-S.

Es significativo el estudio de los antecedentes a nivel político sobre esta nueva forma de entender el empleo del poder militar, e identificar el origen de sus fundamentos, a fin de entender la dinámica de las relaciones cívico-militares en la década pasada, en el contexto de las guerras de Irak y Afganistán. Ello permite concluir que esta Transformación ya estaba en la mente de los que serían a partir del 2001 los dos máximos responsables políticos de la seguridad y defensa nacionales, Bush y Rumsfeld, en sus puestos como presidente y SecDef, respectivamente. Y con ello, que este proceso transformacional fue impulsado “de arriba abajo” (*top-down*). Los acontecimientos posteriores al 11-S no hicieron sino provocar un sentido de urgencia en el proceso.

5.2.1. Un Secretario de Defensa para una Transformación: Donald Rumsfeld.

El candidato republicano George W. Bush había expresado públicamente su intención de emprender una Transformación del estamento de defensa norteamericano, convirtiéndolo en un tema central de su campaña en 2000 (Graham, 2011). En una entrevista concedida por la entonces asesora en política exterior y seguridad nacional de la campaña republicana, Condoleezza Rice, ésta predijo que “un presidente George W. Bush transformaría el Pentágono de forma más radical que cualquier otro presidente desde Truman.”⁸⁰

En un discurso pronunciado en *The Citadel*, en septiembre de 1999, más de un año antes de las elecciones, el entonces gobernador de Texas y candidato George W. Bush enunció su visión sobre lo que sería el futuro del estamento militar bajo su presidencia, anteriormente referido en este trabajo. Puede considerarse que este discurso contiene las claves de lo que sería la Transformación militar posteriormente impulsada por la nueva administración en el Pentágono. En esta ocasión se comprometió, en caso de llegar a ocupar la Casa Blanca, a llevar a cabo una revisión total de las fuerzas militares norteamericanas, con “nuevas tecnologías y estrategias, una generación tecnológica más avanzadas, que las hiciesen más ágiles, letales, desplegables, y capaces de actuar en cualquier lugar del globo con absoluta precisión” (Bush, 1999, 4).

⁸⁰ Ver Kitfield (2007, 6). Esta declaración hace referencia a los cambios fundamentales que durante la presidencia de Truman tuvieron lugar en la estructura de la seguridad y defensa nacionales, con la promulgación de la *National Security Act* de 1947, anteriormente estudiada en este trabajo.

Pero lo que es más importante: en este discurso anunciaba su intención de emprender, llegado a la presidencia, una “inmediata y completa revisión del estamento militar”, a fin de crear una “nueva estructura de la defensa”.⁸¹ De esta manera se anunciaba su proyecto de emprender la Transformación de la defensa, que sería una de las prioridades durante su presidencia.

Sus palabras pueden considerarse un reflejo de la influencia que Wolfowitz ejercía sobre Bush en los aspectos de seguridad y defensa, ya durante la campaña electoral, al contar con argumentos similares a los recogidos en los círculos *neocons* con los que aquél estaba claramente identificado. De hecho, entre los analistas de asuntos de seguridad y defensa se creía que Wolfowitz sería nombrado Secretario de Defensa en caso de llegar Bush a la presidencia; tal era el grado de influencia que se atribuía a Wolfowitz sobre el entonces candidato republicano (Dorrien, 2004, 72).

A pesar de ello, la realidad fue que apenas cuatro semanas antes del inicio de su mandato, Bush aún no había decidido sobre quién ocuparía el cargo de SecDef, lo que podría deberse a la escasa familiarización del recién elegido presidente con los asuntos internacionales y de gestión que se requerían para este puesto.⁸² En sus memorias, Bush reconoce que buscaba a un SecDef “tenaz e innovador” que llevase a cabo su intención de “transformar a las fuerzas militares”.⁸³ Tras descartar a otros candidatos, fue finalmente Condoleezza Rice quien propuso el nombre de Donald Rumsfeld, que recibió enseguida el apoyo de Cheney (Bush, 2010, 83-84).

La elección final fue Donald Rumsfeld. Esta decisión causó sorpresa en círculos políticos por doble motivo; por un lado, se daba por seguro el nombramiento de Wolfowitz, y por otro, desde la década de los setenta eran notorias las desavenencias personales entre Bush padre y Rumsfeld, por sus rivalidades políticas en el seno del partido Republicano durante la administración Ford. En ello puede apreciarse, además, el deseo de George W. Bush de marcar distancias con la

⁸¹ “As president, I will begin an immediate, comprehensive review of our military – the structure of its forces, the state of its strategy, the priorities of its procurement – conducted by a leadership team under the Secretary of Defense. I will give the Secretary a broad mandate – to challenge the status quo and envision a new architecture of American defense for decades to come.” (Bush, 1999, 3).

⁸² “At the root of the uncertainty about what the administration sought in a Secretary of Defense was George Bush’s limited exposure to defense policy, management, and budget and his lack of exposure to the delicate mix of diplomatic and military initiatives required to execute U.S. international obligations. As a result, the short-list for the top job at the Pentagon was constantly changing. By the end of December 2000, however, the finalists were former Senator Daniel R. Coats and Paul D. Wolfowitz.” (Halper y Clarke, 2000, 117).

⁸³ “I had campaigned on an ambitious vision to transform the military. I planned to realign our force structure and invest in new technologies such as precision weapons and missile defense. I knew there would be resistance within the Pentagon, and I needed a tenacious, innovative secretary to lead the effort.” (Bush, 2010, 83).

presidencia de su padre y las posibles influencias familiares durante su mandato.⁸⁴

La designación que de Rumsfeld como SecDef por el presidente Bush puede atribuirse a cuatro razones principalmente. En primer lugar, Rumsfeld tenía una muy estrecha relación personal con el vicepresidente Cheney, de quien aquél había sido precisamente su mentor e impulsor de su carrera política.⁸⁵ Más aún, Cheney y Rumsfeld habían participado en diversas iniciativas de reconocidos foros *neoon*, como se ha referido anteriormente en esta tesis. Una vez Cheney designado vicepresidente, abogó ante el recién elegido presidente para la designación de Rumsfeld como SecDef (Stevenson, 2007, 165).

El segundo hecho que favoreció su nombramiento fue su experiencia previa en el desempeño de diversas responsabilidades en varias administraciones ya desde tiempos del presidente Eisenhower. A la temprana edad de 30 años Rumsfeld era congresista por Chicago y una figura emergente en el partido Republicano (Woodward, 2002, 20). Y con sólo 43 años fue nombrado SecDef, el más joven que jamás haya ocupado ese cargo, con la administración del republicano Gerald Ford, entre 1975 y 1977, precisamente los años posteriores a la debacle de Vietnam.⁸⁶ A pesar de ejercer su cargo sólo por catorce meses dejó su impronta, especialmente en el campo del desarrollo de nuevas capacidades de misiles balísticos.⁸⁷ Su desempeño previo como SecDef, si bien salvando el tiempo transcurrido, le acreditaba como conocedor de las dinámicas y procesos específicos del Pentágono y sus relaciones con los círculos políticos en Washington. Al mismo

⁸⁴ “*Thus, far from being thought a friend, Rumsfeld was seen by some members of the Bush family as a treacherous self-promoter, which made his appointment by George W. Bush all the more significant. It signaled an early willingness by the new president to make his own way even if it contravened deeply held family preference.*” (Halper y Clarke, 2000, 117).

⁸⁵ Dick Cheney había comenzado a trabajar para Rumsfeld en 1974, cuando éste fue nombrado Jefe de Gabinete de la Casa Blanca por el presidente Ford. Rumsfeld eligió a Cheney como su principal colaborador, comenzando entonces una relación personal y profesional muy intensa y duradera (Rumsfeld, 2011, 178). Fue Cheney quien convenció a Rumsfeld para aceptar el cargo de SecDef con Ford, en 1975, convirtiéndose en el Jefe de Gabinete de la Casa Blanca al pasar Rumsfeld al Pentágono (Stevenson, 2007, 162).

⁸⁶ Desde este puesto, se le atribuyeron varias decisiones sobre programas de armamento a favor de intereses corporativos, y en contra del asesoramiento de los mandos militares. Es de reseñar el caso de la adquisición del carro de combate M-1 Abrams. Chrysler y General Motors competían por el contrato para dotar al Ejército con un carro de nueva generación. Chrysler había desarrollado un motor de turbina de gas, de una tecnología aún no madura, elevado consumo de combustible, y grandes dificultades de mantenimiento. El Ejército se inclinaba por el tradicional motor de General Motors, mejorado, y de menor coste que el de Chrysler. Sin embargo, Rumsfeld asignó el contrato a Chrysler, que había estado presionando a la administración para conseguir el contrato, como forma de superar su entonces difícil situación financiera. (Cockburn, 2007, 50).

⁸⁷ “*His legacy after fourteen months was a defense budget growing once again and a broad consensus that the United States had to match the Soviet Union in nuclear forces. He also shepherded a new generation of weapons through another year of development.*” (Stevenson, 2007, 164).

tiempo, en esa época tuvo fuertes desencuentros con el entonces director de la CIA, George H. Bush, manteniéndose la enemistad entre ambos a lo largo de los años.⁸⁸

Otra razón a favor de la designación de Rumsfeld fueron sus excelentes credenciales como directivo de alto nivel en el mundo empresarial durante la década de los ochenta. Tras dejar su puesto como SecDef en 1977, con la llegada de la administración Carter, Rumsfeld ocupó diversos cargos como director ejecutivo en varias compañías en EEUU.⁸⁹ En ellos dejó su impronta como gestor eficaz y resolutivo, si bien poco dado a consideraciones personales hacia sus empleados,⁹⁰ lo que influiría posteriormente en su estilo de relación con los líderes militares y demás personal del Pentágono.

Sus experiencias en este ámbito, además de marcar su personalidad como él mismo reconoce en sus memorias,⁹¹ le proporcionaron un bagaje importante y un valor añadido para gestionar los cambios transformacionales que, desde el Pentágono, el presidente Bush pretendía implementar en el estamento militar.⁹² De hecho, una vez ocupado su puesto como SecDef en 2001, hizo pública su intención de realizar una “aproximación en términos empresariales” a los esfuerzos para la Transformación del DoD.⁹³

Y la cuarta razón que puede considerarse en favor de su nombramiento es su especial forma de entender la aplicación del poder militar, en sintonía con lo anunciado por el candidato Bush, privilegiando las nuevas tecnologías, las armas de precisión, y contingentes de fuerzas reducidas y de fácil proyección, con capacidad resolutiva. Bush confió a Rumsfeld la implementación de

⁸⁸ “Rumsfeld believed that Bush was a weak CIA director who seriously underestimated the Soviet Union’s military advances and was manipulated by Secretary of State Henry Kissinger.” (Woodward, 2002, 22).

⁸⁹ “As chief executive officer of G. D. Searle and Co. he had turned around the pharmaceutical firm by marketing products like Metamucil fiber supplement and NutraSweet artificial sweetener. He then sold the company and went on to become CEO of General Instrument Corporation.” (Boot, 2006, 364).

⁹⁰ “He [Rumsfeld] proved an aggressive, hands-on CEO. He sold off twenty-five unprofitable divisions, greatly expanded some others, and produced substantial profits. He also earned the title of ‘the axman’ for his willingness to fire and transfer employees.” (Stevenson, 2007, 164).

⁹¹ “My time at Searle was a formative experience for me, unlike any challenge I’d ever faced before. It is in essence the story of a former government official unfamiliar with the daily workings of the business world finding his way. With the help of a superb team, I took the reins of a troubled Company with great potential and developed a strategy to turn it around.” (Rumsfeld, 2011, 246).

⁹² “To the outside world, it seemed that Rumsfeld, the tough, efficient manager, the no-nonsense CEO, was just the man to use modern business methods that would force the American military machine into the twenty-first century. Rumsfeld himself was fond of talking about -changing the culture of the Pentagon and the need to implement new tactics, techniques and procedures.” (Cockburn, 2007, 109).

⁹³ “We must transform not only our armed forces but also the Defense Department that serves them-by encouraging a culture of creativity and intelligent risk-taking. We must promote a more entrepreneurial approach: one that encourages people to be proactive, not reactive, and to behave less like bureaucrats and more like venture capitalists.” (Rumsfeld, 2002, 29).

los cambios radicales que pretendía para el estamento militar y de defensa norteamericano durante su presidencia, proporcionándole una amplia iniciativa para llevarlos a cabo.⁹⁴ Este modelo de empleo de las fuerzas militares, que desde las más altas instancias políticas del Pentágono se impulsó en un proceso *top-down*, fue el que se practicó en las operaciones en Afganistán e Irak, en los momentos iniciales de la GWOT, como se verá posteriormente.

Es preciso analizar el origen de la preferencia de Rumsfeld por esta particular forma de empleo del poder militar norteamericano contraria a la *American Way of War* favorita por parte de los mandos militares, de tal forma que cabe referirse a una *New American Way of War* (Boot, 2003). La personalidad de Rumsfeld, así como su forma especial de entender la aplicación de la fuerza militar, fueron determinantes en el rumbo transformacional que tomó el estamento de defensa norteamericano, así como en el modelo de lucha contrainsurgencia que se va a implementar al inicio de las campañas de Afganistán e Irak, lo que le enfrentó con la cúpula militar y motivó la desafección de la gran mayoría de los cuadros de mando, dando lugar a unas convulsas relaciones cívico-militares, como se estudiará posteriormente.

Debe destacarse que, al tomar su cargo en enero de 2001, la Transformación militar no parecía ser su máxima prioridad,⁹⁵ si bien poco a poco fue cambiando el énfasis hacia el proceso transformacional hasta convertirlo en su máximo empeño, para exponerlo finalmente ante el Comité de Asuntos de Defensa del senado en junio de ese mismo año. En esta comparecencia expresó un sentido de urgencia sobre la necesidad de acometer la Transformación como forma de hacer frente a las nuevas amenazas del siglo que comenzaba, recogiendo buena parte de los argumentos transformacionales que habían sido desarrollados en la década de los noventa (Kagan, 2006, 272-274).

En este momento, a mediados de 2001, apenas unos meses antes de los atentados del 11-S y el inicio de la GWOT, la Transformación militar comenzó a suscitar un enorme interés entre analistas y expertos de defensa, instituciones y organismos interesados en estas cuestiones, *think-*

⁹⁴ “He [Bush] said Rumsfeld had ‘a broad mandate to challenge the status quo.’ Those were his only marching orders from the president-elect.” (Stevenson, 2007, 165).

⁹⁵ “Bush’s nominees to head the Defense Department did not at first focus heavily on transformation, however. In his opening statement at his confirmation hearing, Secretary-Designate Donald Rumsfeld said that Bush had assigned him three primary tasks: to restore the health of the military personnel system; to develop effective missile defense systems; and only then to ‘take advantage of the new possibilities that the ongoing technological revolution offers to create the military of the next century.’” (Kagan, 2006, 269).

tanks, y prensa en general.⁹⁶ Tanto desde el nivel político en el Pentágono, como desde el liderazgo militar del Ejército, la Transformación se convirtió el término omnicomprendivo para referirse al cambio radical que, auspiciado desde las más altas esferas, en un proceso *top-down*, trata de conseguir un poder militar acorde a las nuevas amenazas y posibilidades que las nuevas tecnologías ponen al alcance de los ejércitos.

Entre las ideas principales del nuevo SecDef que acompañaban su visión transformacional se encontraba la reducción de las fuerzas convencionales, principalmente del Ejército. A principios de 2001, poco después de tomar posesión de su cargo, corrió el rumor sobre la intención de Rumsfeld de reducir el número de personal en el componente activo.⁹⁷ Se difundió que pretendía reducir las divisiones del Ejército en un 40 por ciento, lo que habría supuesto una reducción total del 75 por ciento respecto del nivel de fuerzas terrestres de la Guerra Fría (Donnelly y Kagan, 2008, 9). Este argumento era también defendido en otros estudios sobre la Transformación, que pretendían un modelo con sólo ocho divisiones en el componente activo y cuatro en la Guardia Nacional (Kosiak, Krepinevich y Vickers, 2001, viii), lo que en la práctica supondría una reducción de dos y cuatro divisiones, respectivamente.

Esta intención de reducir la entidad de las fuerzas convencionales, principalmente terrestres, suponía el abandono definitivo del paradigma de “guerra en dos teatros” anteriormente mencionado, lo que Rumsfeld consideraba necesario para poder implementar su visión transformacional (Stevenson, 2007, 167). Pero sobre todo, esta reducción había sido una constante de la práctica totalidad de las administraciones norteamericanas desde la Segunda Guerra Mundial, y podría considerarse coherente con el *American Way of War* que concede una gran importancia a la tecnología, principalmente al poder aéreo, como forma de reducir las necesidades de combatientes sobre el campo de batalla.⁹⁸ Más recientemente, este proceso se había materializado en la posguerra Fría con las referidas revisiones de la defensa ocurridas en la década de los noventa: la *Base Force*, la BUR, y la QDR 1997.

⁹⁶ Entre las múltiples publicaciones y estudios de esa época, ver las colecciones de ensayos editados en Murray (2001), Larson, Orletsky y Leuschner (2001), y Crane (2001). Ver bibliografía completa en “*Army Transformation: A Selected Bibliography*”, del U.S. Army War College (2001).

⁹⁷ “By March 2001, rumors had begun to circulate that Rumsfeld was thinking in these terms and that he might reduce military personnel in order to pay both for transformation and missile defense.” (Kagan, 2006, 274).

⁹⁸ “Truman in the 1940s, Eisenhower in the 1950s, Carter in the 1970s, Bush in the 1980s and 1990s, and Bush in 2000, all sought to replace Army divisions with technology. Every decade, with the exception of the Vietnam War Administrations and Reagan Administration, new Administrations have endeavored to cut the Army to less than what was necessary given conservative estimates of the prevalent threats and worldwide commitments [...] For the past fifty years no tenet of American thinking about the conduct of war has been as consistently reproduced in policies and practice than the belief that airpower could replace manpower.” (Lewis, 2007, 391).

Precisamente este aspecto no coincide con las tesis *neoon*, para quienes era imprescindible un incremento del volumen de las fuerzas terrestres a fin de poder mantener la primacía norteamericana y atender a sus misiones globales, como había sido expuesto en el documento *Rebuilding America's Defenses* anteriormente estudiado en este trabajo.⁹⁹ Ello supone otro argumento para desmentir la etiqueta de ferviente *neoon* erróneamente atribuida a Rumsfeld.

Desde el inicio de su mandato como SecDef, Rumsfeld se caracterizó por acudir al asesoramiento de civiles expertos en diversos ámbitos, en una actitud que recuerda a la mencionada de McNamara y sus *Whiz Kids*.¹⁰⁰ Dos personalidades influyeron poderosamente en su visión transformacional de empleo del poder militar norteamericano. Por un lado Andrew Marshall,¹⁰¹ quien desde 1973 y hasta enero de 2015 ha dirigido la *Office of Net Assessment* en el DoD, y en 1993 había acuñado el concepto de RMA. Rumsfeld sentía una gran devoción por Marshall, que ya había trabajado para aquél en su anterior periodo como SecDef en los años setenta.¹⁰² El hecho de que ocupase ininterrumpidamente este cargo desde 1973 demuestra su prestigio y enorme ascendiente en el Pentágono. La segunda influencia decisiva sobre Rumsfeld en cuanto a su forma de entender los asuntos militares fueron las ideas de Harlan Ullman reflejadas en el concepto “Conmoción y Pavor” (*Shock and Awe*).

5.2.2. “Conmoción y Pavor”: fundamentos de la *Rumsfeld's Way of War*.

En 1996, la *National Defense University* publicó un estudio de un grupo de expertos, entre ellos destacados militares retirados, y liderado por un antiguo piloto de la Armada llamado Harlan Ullman, entonces profesor de estrategia en la Escuela Militar de Guerra de los EEUU.

⁹⁹ “*In particular, the Army should be restored in active-duty strength and structure to meet the requirements of its current missions. Overall active strength should rise to approximately 525,000 soldiers from the current strength of 475,000.*” (Project for a New American Century, 2000, 23).

¹⁰⁰ “*Like Robert McNamara forty years earlier, Rumsfeld launched a series of studies by outsiders, mainly retired officers, industry executives, and think tank experts. He wanted bold, new ideas [...] he also turned to a small group of aides who shared his political priorities. Determined not to be limited by the old think of those who served under the previous administration, he sought out in-house iconoclasts like Andrew Marshall and think tank zealots who favored exploiting advanced technology and disparaged what they labeled ‘sunset systems’.*” (Stevenson, 2007, 166-167).

¹⁰¹ La *Office of Net Assessment* está encargada de asesorar al SecDef sobre las amenazas futuras y el desarrollo de nuevas capacidades militares. Ha sido dirigida por Andrew Marshall desde su creación en 1973. En mayo de 2015, tras 42 años de servicio en este puesto, Marshall ha pasado a retiro, siendo relevado en el puesto por James H. Baker (U.S. Department of Defense, 2015).

¹⁰² Durante su ceremonia de toma de posesión como SecDef celebrada en el Pentágono, el 26 de enero de 2001, Rumsfeld mencionó expresamente y elogió el trabajo de dos antiguos colaboradores; uno de ellos fue precisamente Andrew Marshall (Cockburn, 2007, 99).

Este documento, publicado con el título “Conmoción y Pavor: Consiguiendo el Dominio Rápido” (*Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance*), acabaría teniendo una enorme importancia en el pensamiento estratégico militar estadounidense de principios del siglo, y una clara influencia sobre Rumsfeld. Puede afirmarse que la *Rumsfeld’s Way of War* está claramente inspirada en estos principios.

Shock and Awe propone una nueva doctrina para el desarrollo de las operaciones militares basada en el concepto de Dominio Rápido (*Rapid Dominance*), sobre la base de causar una conmoción y pavor tal sobre el adversario que afecte de forma decisiva su voluntad, percepción y entendimiento, anulando su intención de oponer una resistencia eficaz.¹⁰³ Ello se consigue combinando ataques para la destrucción física de los elementos esenciales del adversario, con acciones que busquen efectos psicológicos tanto hacia los dirigentes políticos y altos mandos militares, como hacia el conjunto de la población del adversario.¹⁰⁴

No es el objetivo, pues, la destrucción de las fuerzas militares enemigas, sino el ataque a los centros de decisión para afectar su voluntad de luchar, con una campaña muy intensa y de corta duración.¹⁰⁵ El propio Ullman, en una entrevista concedida el 25 de marzo de 2003, apenas unos días después del inicio de la invasión de Irak, mostraba su disconformidad con lo que consideraba una incorrecta interpretación por parte de la opinión pública de *Shock and Awe*, concepto que se asociaba con “el Día del Juicio Final” por el nivel de destrucción que se le atribuía, cuando precisamente la intención era la contraria.¹⁰⁶ Lejos de buscar unos grandes daños físicos, Ullman se refiere a este concepto como principalmente dirigido a influir en el adversario, para acabar con su voluntad de resistencia.¹⁰⁷ En palabras de Ullman, lo realmente novedoso del concepto es que “combina tecnología y filosofía”, en un intento de ganar la guerra con un mínimo de bajas y destrucción física (Burkeman, 2005, 3),

¹⁰³ “The basis for Rapid Dominance rests in the ability to affect the will, perception, and understanding of the adversary through imposing sufficient Shock and Awe to achieve the necessary political, strategic, and operational goals of the conflict or crisis that led to the use of force.” (Ullman, 1996, 45).

¹⁰⁴ La obra de Ullman cita los lanzamientos de las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki por parte de los norteamericanos en la Segunda Guerra Mundial como pasados ejemplos de la aplicación de “Conmoción y Pavor”, al llevar a la rendición incondicional del hasta ese momento combativo enemigo nipón (Ullman, 1996, xxvi).

¹⁰⁵ “The objective was not to destroy the enemy’s main force, but to destroy his will to fight by attacking and destroying ‘the brain’, ‘the inner circle’, and the ‘central nervous system’ in a short, intense war.” (Lewis, 2007, 414).

¹⁰⁶ Según Ullman: “It has created a ‘Doomsday approach’ – the idea of terrorizing everybody. In fact, that’s not the approach [...] The notion is to do minimum damage, minimum casualties, using minimum force – even though that may be a lot. It’s been taken out of context.” (Burkeman, 2005, 1-2).

¹⁰⁷ “The question is: how do you influence the will and perception of the enemy, to get them to behave how you want them to? So you focus on things that collapse their ability to resist.” (Burkeman, 2005, 2)

Así, la implementación de Dominio Rápido requiere aplicar un amplio catálogo de capacidades militares de forma simultánea y complementaria, atacando directamente el centro de gravedad adversario y logrando el efecto psicológico deseado.¹⁰⁸ Cuatro son las características que permitirán llevar a cabo el Dominio Rápido: un perfecto conocimiento del entorno operacional; rapidez en la aplicación de las capacidades militares; un control completo de la información y la inteligencia; y la posibilidad de que el combatiente, incluso a nivel individual, pueda aplicar eficazmente esas capacidades contra el adversario (Ullman, 1996, 17-18).

Con ello, Ullman defendía una nueva forma de empleo de la fuerza militar basada en el poder aéreo, las nuevas tecnologías aplicadas al campo de la información, y la actuación de la CIA, fuerzas ligeras y fuerzas de operaciones especiales, combinado todo ello con todo tipo de acciones psicológicas, de Información Pública, económicas, y otras, dirigidas principalmente a influir de forma determinante en la voluntad de vencer del oponente. No se busca la eliminación física y destrucción material del adversario, sino afectar su resolución para continuar la lucha.

Dos son, en esencia, las características que definen el modelo de empleo de la fuerza según Dominio Rápido: unidades de pequeña entidad sobre el terreno, y con máximo empleo de las capacidades de los sistemas de información y nuevas tecnologías.¹⁰⁹ Este modelo puede considerarse como una renuncia al empleo de la fuerza decisiva, también denominada “doctrina Weingerber-Powell”, que no siempre será aceptable en términos políticos por sus costes en recursos humanos y materiales.¹¹⁰ Puede afirmarse que *Shock and Awe* supone la esencia del modelo de Transformación militar tal y como es concebido desde sus inicios, como se ha expuesto anteriormente, y abrazado por el Pentágono como la *Rumsfeld’s Way of War*, que pronto se pondría a prueba en las invasiones de Afganistán e Irak.

Rumsfeld había mostrado en diversas ocasiones, aún antes de ocupar el puesto de SecDef, su preferencia por esta nueva forma de hacer la guerra. Ya en abril de 1999, durante la campaña

¹⁰⁸ “From this concept follows the need to shut down either a state or an organized enemy through the rapid and simultaneous application (or threat of application) of land, sea, air, space, and special operating forces against the broadest spectrum of the adversary’s power base and center or centers of gravity and against the adversary’s will and perception at tactical and strategic levels.” (Ullman, 1996, 12).

¹⁰⁹ “Therefore, with the implementation of Rapid Dominance, decisive victory will entail small forces on the ground with near perfect information and intelligence directing and applying lethal and nonlethal weaponry against an adversary.” (Nelson, 2004, 49).

¹¹⁰ “Yet, just as the ascendancy of this doctrine [*Shock and Awe*] was being recognized and codified, an alternative doctrine rose to challenge Decisive Force. This new doctrine, referred to as ‘Rapid Dominance’ or, more popularly, ‘Shock and Awe,’ recognized that Decisive Force imposed some limitations on American foreign policy [...] A war utilizing Decisive Force would be expensive, required a large standing military, and therefore tied the hands of policymakers.” (Ollivant, 2004, 1).

de bombardeos de la OTAN sobre Serbia, Rumsfeld declaró en una entrevista en la CNN que estas acciones no estaban siendo suficientemente resolutivas, por el hecho de que la campaña aérea se estaba realizando con una intensidad gradual.¹¹¹ En su lugar, se mostraba partidario de aplicar con toda contundencia el poder aéreo, a fin de provocar tal “conmoción y pavor en los indecisos que acabasen deponiendo su actitud”, en referencia a los serbios (Morley, 2003).

El propio Ullman reconoció en Rumsfeld uno de los más entusiastas defensores de *Shock and Awe*, ya desde su concepción.¹¹² Y en octubre de 1999, Rumsfeld y otros tres antiguos Secretarios de Defensa, Harold Brown, Frank C. Carlucci, y James R. Schlesinger, dirigieron una carta al entonces SecDef en la administración Clinton, William S. Cohen, recomendando la aplicación del Dominio Rápido que caracteriza a “Conmoción y Pavor”, como forma preferente de empleo de las fuerzas militares norteamericanas.¹¹³

No es de extrañar, pues, que tras alcanzar el cargo de máximo dirigente en el Pentágono, tratase de implementar la adopción por parte de las fuerzas militares de esta nueva forma de hacer la guerra, en el marco de los cambios perseguidos en su modelo de Transformación. De hecho, la QDR 2001 recoge de forma implícita los presupuestos básicos del concepto de Dominio Rápido en cuanto a la forma de emplear la fuerza: contingentes rápidamente desplegables y de pequeña entidad, preferiblemente de fuerzas de operaciones especiales, con superioridad en la información y empleo de operaciones psicológicas y de información, y ataques potentes desde larga distancia.¹¹⁴ En suma, el tipo de operaciones militares que en apenas tres semanas de combates acabarían con el régimen talibán de Afganistán.

¹¹¹ “There is always a risk in gradualism [...] It pacifies the hesitant and the tentative. What it doesn’t do is shock, and awe, and alter the calculations of the people you’re dealing with.” (Morley, 2003)

¹¹² Ullman declaró, años más tarde: *Rumsfeld was a rump member of the original Shock-and-Awe group, so he knew about the concept.*” (Correll, 2003, 54).

¹¹³ “We are writing to you in support and endorsement of the concept of Rapid Dominance [...] We believe that the concept of Rapid Dominance has sufficient merit to warrant further evaluation and experimentation.” (Correll, 2003, 54).

¹¹⁴ “Key requirements for this reorientation include new combinations of immediately employable forward stationed and deployed forces; expeditionary and forcible entry capabilities; globally available reconnaissance, strike, and command and control assets; information operations; special operations forces; and rapidly deployable, highly lethal and sustainable forces that may come from outside a theater of operations.” (U.S. Department of Defense, 2001, 26)

CAPÍTULO 6

EL 11-S: GUERRA GLOBAL CONTRA EL TERRORISMO Y EVOLUCIÓN DE LA “DOCTRINA BUSH”

“September 11 redefined sacrifice. It redefined duty. And it redefined my job. The story of that week is the key to understanding my presidency. There were so many decisions that followed, many of them controversial and complex. Yet after 9/11, I felt my responsibility was clear. For as long as I held office, I could never forget what happened to America that day.”

George W. Bush, *Decision Points*, p. 151.

El 11-S alteró radicalmente la forma en que EEUU conducía los asuntos de política exterior y de seguridad desde el final de la Guerra Fría, dando inicio a una nueva etapa caracterizada por la GWOT y la asunción por parte de la administración Bush de los principales postulados neoconservadores.¹ En este capítulo se estudian los motivos que condujeron a la declaración de la GWOT, así como la forma en que los principales fundamentos del ideario *neocon* están presentes en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, conocida como “doctrina Bush”. En este contexto es donde cabe situar la reacción de EEUU tras el tremendo *shock* que supusieron los atentados de Washington y Nueva York, y las decisiones consiguientes que llevaron a intervenciones de cambio de régimen que, indeseadamente, desembocaron en campañas COIN.

6.1. EL “PARADIGMA NEOCON PARA LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE EEUU” SE IMPONE.

Tras haber estudiado la conformación del modelo neoconservador en política exterior y de seguridad a lo largo fundamentalmente de la década de los noventa, y su grado de influencia en

¹ “Pero ese complaciente frenesí de la Posguerra Fría se desvaneció el 11-S. Ese día nos condujo hacia una nueva era, para la que precisamos otro tablero de juego distinto.” (Kristol y Kaplan, 2004, 35).

el programa político del nuevo inquilino de la Casa Blanca en enero de 2001, George W. Bush, se analizan a continuación las circunstancias que rodearon las decisiones posteriores a los ataques del 11-S, en el marco de la recién declarada GWOT, y que conformaron lo que ha dado en llamarse la “doctrina Bush”. Con ello, se analizará el grado real de influencia que las tesis *neocons* tuvieron en la conformación de este nuevo escenario internacional por parte de la política exterior de EEUU, así como en la aplicación de su poder militar.

6.1.1. El 11 de septiembre de 2001: el *shock* de la vulnerabilidad de EEUU.

Los ataques terroristas del 11-S supusieron un tremendo *shock* en la sociedad norteamericana.² Además, tuvieron un impacto radical para la política exterior y de seguridad de EEUU, modificando los postulados con los que el recién nombrado presidente Bush pretendía ejercer su acción exterior, y alterando en general el sistema de Relaciones Internacionales vigente hasta entonces.³ En el ámbito este trabajo de investigación, se analiza hasta qué punto este suceso trajo consigo la ascunción de las tesis *neocon* por parte de la administración Bush, contexto en el que se produce la declaración de GWOT.

Los efectos reales de los atentados contra Washington y Nueva York fueron magnificados por la falta de una correcta apreciación de la amenaza terrorista con anterioridad a estos ataques, tanto por parte de la sociedad norteamericana en general, como de su clase dirigente en particular.⁴ Desde la guerra civil a mediados del siglo XIX, los norteamericanos no habían sufrido los efectos de una confrontación bélica en su propio territorio; los ataques del 11-S habían causado la muerte de miles de civiles en apenas dos horas.⁵ Si bien decenas de miles de jóvenes soldados norteamericanos habían muerto en las dos guerras mundiales y en otros conflictos mayores como Corea y Vietnam, la sociedad norteamericana había vivido estos acontecimientos

² “None of us that day [9/11] could possibly have imagined the degree to which the al-Qaeda attacks would achieve their goals of shaking America to its very foundations.” (Rothkopf, 2014, 7).

³ En una conferencia en la Universidad Johns Hopkins, en abril de 2002, Condoleezza Rice, dijo que “... an earthquake of the magnitude of 9/11 can shift the tectonic plates of international politics.” (Wright, 2004).

⁴ “A review of major public pronouncements in the first eight months of 2001 found relatively few extensive statements by Bush, Vice President Cheney or Rice about al Qaeda, bin Laden or other Islamic extremist groups.” (Wright, 2004).

⁵ “Not since the bloodiest battles of the U.S. Civil War (1861-1865) had as many Americans been killed in conflict on a single day. Not since the War of 1812, when the British attacked Washington D.C., and set fire to the White House, had America’s own capital been attacked. Even Pearl Harbor was an attack on a military base, not on cities and civilian populations. For Americans, the sense of threat was greater than at any time since the end of the Cold War.” (Jentleson, 2007, 359).

a través de los medios de comunicación social.

El pueblo norteamericano, por tanto, gozaba de una sensación de invulnerabilidad en su territorio nacional, que puede atribuirse principalmente a dos factores. Por un lado su situación geográfica, con el aislamiento físico que le proporcionan los dos océanos, lo que había contribuido a mantener a EEUU al margen de los efectos directos de los conflictos armados del siglo XX.⁶ Y por otro lado, por su política exterior y de seguridad, basada en su abrumadora superioridad militar, y en su activo liderazgo en las principales alianzas defensivas y de seguridad mundiales, principalmente la Alianza Atlántica. Todo ello contribuía a proporcionar una sensación de seguridad en el pueblo norteamericano, que el 11-S cambió radicalmente.

Entre las amenazas identificadas por la segunda administración Clinton, el terrorismo no se contaba como prioritaria, siendo considerado en el mismo grupo que otras actividades criminales, como el crimen organizado y el tráfico de drogas.⁷ Ello a pesar de que, con anterioridad al 11-S, EEUU ya había sufrido el azote terrorista en diversos lugares del mundo, en ocasiones con decenas de muertos.⁸ Incluso se había producido en Nueva York un atentado en 1993, llevado a cabo por una célula islamista, que hizo estallar en el aparcamiento subterráneo de una de las Torres Gemelas una furgoneta cargada de explosivos, causando seis muertos y varias docenas de heridos (Reinares, 2003, 60). Se trató de un trágico precedente de los dramáticos acontecimientos que ocurrirían en ese mismo lugar ocho años más tarde, con miles de muertos.

En aquel momento ya existían voces que alertaban sobre el peligro que suponía el terrorismo con empleo de WMD. Se criticaba la “mentalidad Pearl Harbor”, es decir, la tendencia de EEUU a reaccionar una vez sufrido un ataque, en lugar de articular con anterioridad las medidas adecuadas para prevenirlo y neutralizarlo, que en el caso del terrorismo con WMD podría traer

⁶ “Incluso en los momentos en los que EEUU se vio arrastrado a dos guerras mundiales, fueron los estadounidenses los que cruzaron esos océanos para combatir contra sus enemigos en territorios distantes: los estadounidenses fueron a la guerra, pero la guerra no vino a EEUU.” (Brzezinski, 2005, 26).

⁷ La QDR 1997, al tratar los desafíos a la seguridad de EEUU, enumeraba seis grupos de amenazas. Uno de ellos, “Peligros transnacionales”, reconoce como tales el crimen organizado, el tráfico de drogas y el terrorismo. Ver Larson, Orletsky y Leuschner (2001, 85).

⁸ En 1983, un ataque suicida contra la embajada estadounidense en Beirut mató a 63 personas, incluido todo el personal de la CIA en Oriente Próximo. Seis meses después, un camión repleto de explosivos mató a 241 *marines* también en Beirut. Otros importantes ataques terroristas contra ciudadanos e intereses norteamericanos sucedieron en Arabia Saudí en 1995 y 1996, contra sus embajadas en Kenia y Tanzania en 1998, y contra el buque *USS Cole* con la muerte de 17 militares norteamericanos, en 2000 (Shaw, 2005, 24).

trágicas consecuencias dada la dificultad para detectar la amenaza con anterioridad.⁹

Así, en 1996 Osama bin Laden había promulgado la *fatwa* “Declaración de Guerra contra los americanos ocupantes de la Tierra de los Dos Lugares Santos”, en la que lanzaba una seria amenaza contra EEUU por su presencia militar en la península Arábiga.¹⁰ Este mensaje fue repetido dos años después en una segunda *fatwa*, en febrero de 1998, en la que declaró la guerra a cruzados y judíos, también con una amenaza clara y explícita hacia los norteamericanos.¹¹

Estas amenazas se materializaron en 1998, con los atentados contra las embajadas de EEUU en Kenia y Tanzania. La entonces Secretaria de Estado, Madeleine Albright, se mostró partidaria de acciones armadas contra Al-Qaeda, finalmente materializadas con el lanzamiento de 66 misiles de crucero *Tomahawk* contra supuestas bases terroristas en Sudán. Esta actitud poco comprometida con la lucha contra el terrorismo de la administración Clinton fue objeto de duras críticas por parte de los *neocons* desde sus *think tanks* y publicaciones de referencia, que incluso llegaron a cuestionar la política antiterrorista del presidente Reagan como poco resolutiva.¹² Tras estas acciones, la CIA intensificó la búsqueda de Bin Laden, en previsión de que intentase nuevos atentados y de mayor escala, llevando a cabo diversas acciones clandestinas tanto en territorio paquistaní como afgano. Así mismo, las SOF planearon en 1999 una operación sobre la supuesta residencia del líder de Al-Qaeda en Afganistán, finalmente abortada.¹³

No obstante, estas acciones tenían lugar a miles de kilómetros de distancia de EEUU; el territorio nacional seguía considerándose invulnerable. Con anterioridad al 11-S, ni para la opinión pública norteamericana ni para su clase política el terrorismo de Al-Qaeda representaba

⁹ “*But we should not wait for another Pearl Harbor to awaken us to the fact that there is not greater threat to our security than terrorism involving WMD.*” (Nye y Woolsey, 1997, June 01).

¹⁰ “*Declaration of War against the Americans Occupying the Land of the Two Holy Places*”, *fatwa* ó declaración de guerra de Osama bin Laden publicada en el periódico londinense *Al Quds Al Arabi*, agosto de 1996. Ver Bin Laden (1996).

¹¹ La segunda *fatwa*, publicada en 1998, para declarar la guerra santa o *yihad* a cruzados y judíos. Aparece firmada por Osama bin Laden, líder de Al-Qaeda; Ayman al-Zawahiri, entonces líder del grupo *Yihad* Egipcia; y varios otros líderes de grupos islamistas radicales. En este documento, se proclama que “... la norma de matar a los americanos y sus aliados, civiles y militares, es un deber individual de cada musulmán, que debe hacerlo en cada país en el que le sea posible...” Ver Bin Laden (1998).

¹² “*Ever since Ronald Reagan –who did little enough, but far more than his successors –our ‘war’ on terrorism has been a war of words, not actions. Clinton contented himself with speeches and occasional gestures like sending cruise missiles against hastily-concocted targets like the aspirin factory in Khartoum, and caves in the mountains of Afghanistan.*” (Ledeer, 2001).

¹³ Ver relación de las diversas operaciones en Woodward (2002, 5-8). Incluyeron adiestramiento de un grupo de 60 comandos para actuar desde Pakistán en la eliminación de Bin Laden, así como un programa de máximo secreto, “GE/SENIORS”, consistente en 30 agentes afganos que se movían por todo el país con la finalidad de localizar al líder de Al-Qaeda para posteriormente actuar contra él.

una preocupación. La vida política norteamericana, como la de las demás democracias occidentales, se rige por ciclos electorales de cuatro años, y a finales de 2000 había comenzado uno nuevo (Clarke, 2004, 227). La administración republicana que ocupó la Casa Blanca en enero de 2001 tampoco consideró el terrorismo entre sus prioridades de seguridad nacional. Antes del 11-S, “la mayoría de los americanos nunca habían oído hablar de Al-Qaeda” (Bush, 2010, 134). Por tanto, a principios de 2001, el terrorismo yihadista no se encontraba entre las prioridades de la administración norteamericana,¹⁴ siendo considerada de mayor importancia para la seguridad nacional las relaciones EEUU-Rusia (Feith, 2008, 1).

No obstante, el director de la CIA, George Tenet, se mostró preocupado a principios de julio de 2001, al haber sido interceptadas 34 comunicaciones interpretadas como indicios de un inminente atentado, pero que los servicios de inteligencia situaban sobre embajadas de EEUU en el extranjero o aglomeraciones de turistas norteamericanos (Woodward, 2002, 4). La CIA centraba la amenaza fuera del territorio nacional, siendo reforzada en el verano de 2001 la seguridad en las embajadas (Bush, 2010, 134-135). El coordinador nacional de contraterrorismo de EEUU con Clinton y posteriormente con Bush, Richard Clarke, también había advertido sobre la amenaza que representaba Al-Qaeda para la seguridad de los ciudadanos norteamericanos.¹⁵

En la misma mañana del 11 de septiembre de 2001, la Consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, tenía previsto pronunciar un discurso anunciando las líneas maestras de la política de seguridad de la administración Bush. En este documento el desarrollo de las capacidades de defensa antimisiles constituía el argumento esencial de la nueva estrategia de seguridad nacional; si bien se mencionaba al terrorismo, no existía referencia alguna a Al-Qaeda, Osama bin Laden o el terrorismo yihadista. Se reflejaba así mismo una crítica a la administración Clinton por no haber tomado medidas adecuadas para hacer frente a “la auténtica amenaza: los misiles de largo alcance.”¹⁶ Este discurso nunca fue pronunciado, pero es muy significativo sobre la percepción que de la amenaza yihadista existía inmediatamente antes de los atentados.

¹⁴ “Few in the Bush administration considered terrorism an urgent threat before 9/11. Candidate Bush had included it in his Citadel speech and Rumsfeld had listed it in his confirmation priorities. But the defense secretary had refused to fill the Pentagon post specifically created by Congress to oversee and champion special operations forces, so it had remained empty since January 20.” (Stevenson, 2007, 169).

¹⁵ Richard Clarke dejó su cargo en 2003, acusando a la administración Bush de no haber tomado las medidas oportunas para prevenir los atentados del 11-S, a pesar de las repetidas advertencias suyas y de los servicios de inteligencia norteamericanos de que se produciría un gran atentado, y mostrando en público su total desacuerdo con la decisión de Bush de invadir Irak. En 2004 publicó *Against All Enemies*, donde recogía todos estos argumentos.

¹⁶ “It mentioned terrorism, but did so in the context used in other Bush administration speeches in early 2001: as one of the dangers from rogue nations, such as Iraq, that might use weapons of terror, rather than from the cells of extremists now considered the main security threat to the United States.” (Wright, 2004).

Los ataques del 11 de septiembre de 2001, utilizando aviones comerciales sobre el *World Trade Center* y el Pentágono, supusieron un *shock* sin precedentes en el pueblo norteamericano y en la opinión pública mundial en general. Confirmaron la temida desde hace tiempo comisión de un atentado de envergadura de Al-Qaeda contra EEUU por parte de expertos en la CIA y en la Casa Blanca,¹⁷ si bien fueron absolutamente inesperados tanto el lugar, como el procedimiento utilizado: el propio corazón de EEUU, y utilizando aviones comerciales llenos de pasajeros como armas suicidas. Estos cruentos ataques vinieron a alterar para siempre esta tradicional sensación de invulnerabilidad que el pueblo norteamericano sentía en su territorio nacional.¹⁸ Según recoge el Informe de la Comisión del 11 de septiembre, precisamente en su prólogo, los ataques del 11-S constituyeron una conmoción, sorprendiendo a los EEUU, que no estaban preparados para una acción de esta naturaleza.¹⁹

No obstante, estos atentados no debían haber supuesto una sorpresa, ya que los yihadistas habían proporcionado suficientes avisos de que querían matar ciudadanos norteamericanos de forma indiscriminada y en gran número. Pero fue precisamente la incorrecta valoración sobre la amenaza real de un atentado terrorista de tal envergadura en el santuario norteamericano, lo completamente inesperado de estos ataques, lo que magnificó los ya de por sí terribles efectos en daños humanos y materiales que provocaron. Constituyó un auténtico *shock* para la sociedad norteamericana, sin duda marcada para siempre por un antes y un después del 11-S.²⁰ Y en esta situación, se imponía una reacción contundente y rápida por parte de EEUU.

¹⁷ Clarke refiere que el 11-S personalmente constató que los atentados eran el “Gran Ataque de Al-Qaeda” del que llevaban tiempo alertando los servicios de información, si bien había tenido una magnitud mucho mayor de la esperada, “sólo superada por un ataque nuclear.” (Clarke, 2004, 17).

¹⁸ “La tecnología moderna está limitando el efecto de la distancia geográfica, al tiempo que está multiplicando la diversidad de medios, el radio destructivo y el número de actores capaces de proyectar violencia [...] la globalización universaliza la vulnerabilidad al tiempo que convierte a EEUU en centro receptor de los sentimientos de hostilidad.” (Brzezinski, 2005, 29).

¹⁹ “September 11, 2001, was a day of unprecedented shock and suffering in the history of the United States. The nation was unprepared...” (The 9/11 Commission Report, 2001, XV). Este informe, publicado en julio de 2004, y dirigido por diez congresistas, realiza un exhaustivo análisis de las circunstancias que rodearon los atentados, los errores cometidos por las distintas agencias de inteligencia y su falta de coordinación e integración de información, así como proporciona ciertas recomendaciones para mejorar la capacidad de EEUU para prevenir otros hechos de estas características.

²⁰ “The terrorist strikes of September 11 marked a turning point – for the administration, for the United States, and for U.S. relations with the world. It was a cataclysmic event, as forces threatening us from abroad had shattered our sense of security and image of invulnerability here at home. Nothing would be the same...” (Clark, 2003, 8).

6.1.2. El “golpe de estado” *neocon*.

En este escenario de profunda conmoción nacional, la administración Bush, que apenas llevaba nueve meses en el gobierno, se vio en la necesidad de protagonizar una enérgica reacción que devolviese la confianza al pueblo norteamericano, y demostrase al resto del mundo su determinación de no permitir futuras agresiones de esta categoría. Precisamente es este momento el que los *neocons* supieron aprovechar, hasta el punto de que cabe hablar de “un golpe de estado neoconservador” en la administración Bush,²¹ en referencia al enorme peso que el ideario *neocon* en lo relativo a la política de seguridad y defensa impuso en la agenda política norteamericana tras el 11-S.

Ha sido expuesto anteriormente cómo desde mediados de la década anterior los neoconservadores habían desarrollado su modelo propio de política exterior y de seguridad,²² hábilmente difundido desde los *think tanks* y grupos de opinión afines. George W. Bush había dejado patente durante su campaña electoral su escasa experiencia en política exterior, que quedó demostrada durante sus primeros meses en la Casa Blanca,²³ si bien trató de rodearse de un equipo de gobierno con amplia experiencia en este ámbito para compensar esta carencia.²⁴

Al producirse el 11-S, este modelo *neocon* parecía ofrecer a la administración Bush lo que urgentemente precisaba: una formulación perfectamente articulada para orientar su política exterior, una opción de respuesta con objetivos establecidos y que diese respuesta al nuevo desafío planteado.²⁵ Este modelo estaba perfectamente articulado a través de la “red neoconservadora”, que proporcionó al presidente Bush, en estos momentos de desconcierto e indefinición en la acción exterior a tomar por EEUU, la respuesta que necesitaba.

²¹ “*In retrospect, the transformation of the Republican agenda under Bush since September 11 may look like a neoconservative coup.*” (Crockatt, 2007, 171).

²² “... *if one wishes to understand the direction of American foreign policy today, one must read what neoconservatives were writing ten years or more ago.*” (Halper y Clarke, 2004, 110).

²³ “*The second President Bush also had been only a governor (of Texas) with the limited international agenda inherent in that office. At times during the 2000 presidential campaign, this hurt Bush’s candidacy. So too in his first months in office, doubts arose about his foreign policy competence.*” (Jentleson, 2007, 288).

²⁴ Cheney y Powell, vicepresidente y Secretario de Estado respectivamente, había ocupado los puestos de Secretario de Defensa y jefe del JCS con la administración de George H. Bush, así como Condoleezza Rice, que había sido especialista en la Unión Soviética del Consejo de Seguridad Nacional. El representante de Comercio exterior, Robert Zoellick, había sido mano derecha del Secretario de Estado James Baker. Y Rumsfeld había sido embajador de EEUU ante la OTAN con Nixon, y Secretario de Defensa con Ford (Jentleson, 2007, 292).

²⁵ “*In the tumultuous days following 9/11, the neo-conservatives were ready with a detailed, plausible blueprint for the nation’s response [...] The key for their success was that, unlike other decision makers, they did not have to stop to debate and analyze the best course of action.*” (Halper y Clarke, 2004, 138).

Lo que quedaba claro tras los ataques a Nueva York y Washington es que la prioridad de la administración norteamericana debía pivotar hacia el exterior; el ámbito de las Relaciones Internacionales pasaba a primer plano, quedando relegados los asuntos domésticos a una segunda prioridad.²⁶ Fukuyama se refirió, como consecuencia del 11-S, a “la transformación de George W. Bush desde un candidato presidencial opuesto a la construcción de naciones a uno comprometido con reescribir la historia de una de las zonas más controvertidas del mundo” (Fukuyama, 2004b, 1), en relación a Oriente Próximo, y a la GWOT que llevaría a empeñarse a EEUU en complejos procesos de *nation-building* en Afganistán e Irak.

George W. Bush había iniciado su presidencia con clara vocación de renovado aislacionismo.²⁷ Tras la frustrada experiencia en Somalia en 1993, y las costosas y a la vez poco rentables operaciones en los Balcanes iniciadas por la administración Clinton, el recién nombrado presidente Bush se mostraba contrario a ejercer el papel de “policía universal”, así como a llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz o de construcción de naciones.²⁸ Tan sólo intervenciones limitadas cuando hubiese intereses vitales que defender. Estos planteamientos, a priori, eran contrarios al modelo *neocon* que privilegiaba un activo intervencionismo exterior.

Así, las prioridades en política exterior de Bush en sus primeros meses en la Casa Blanca habían pasado por el rechazo al protocolo de Kioto para control de emisiones nocivas a la atmósfera, y por la negativa a aceptar la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (Merlos, 2006, 101), como reflejo de esta actitud aislacionista. Tampoco habían existido en su campaña electoral referencias al terrorismo como una grave amenaza, si bien el candidato Bush y Cheney se habían referido al tratado de misiles balísticos con Rusia (Clarke, 2004, 227). Además, Bush había mostrado sus críticas a las intervenciones militares con fines humanitarios de la era Clinton, en las que las tropas habían sido empleadas como “trabajadores sociales”, cometidos

²⁶ “9/11 did more than change the face of American domestic and foreign relations; it ensured that the two would be inextricably linked. The terrorist attacks removed any illusion that America’s domestic well-being could be considered in isolation from its international positions.” (Crockatt, 2007, 157).

²⁷ “Bush, tras fracasar el esfuerzo democratizador de Clinton en Somalia, llegó a la Casa Blanca con una promesa de renovado aislacionismo: nada de aventuras exteriores; fin al papel de policía universal; intervenciones limitadas a donde hubiera intereses norteamericanos que defender.” (Campmany, 2005, 3).

²⁸ En un debate entre los candidatos Al Gore y George Bush a la Casa Blanca, el 11 de octubre de 2000, este último se mostró absolutamente contrario a la implicación de las tropas norteamericanas en misiones de construcción de naciones como las que se habían llevado a cabo en Somalia y Haití durante la era Clinton. “... *I don't think our troops ought to be used for what's called nation-building. I think our troops ought to be used to fight and win war.*” The Second Gore-Bush Presidential Debate (2000, 7).

ajenos a su función principal.²⁹

No obstante, tras la conmoción que supuso el 11-S, se produjeron dos circunstancias que facilitaron la asunción de las tesis neoconservadoras por parte de la administración. Por un lado, la prioridad de la presidencia cambió radicalmente hacia los aspectos de política exterior y de seguridad, que demandaron el esfuerzo principal de la administración norteamericana, como reconoció el propio Bush.³⁰ Y por otro lado, la tremenda conmoción provocada por los atentados llevó a una movilización sin precedentes del pueblo y clase dirigente de EEUU, que buscó de repente un propósito y una razón que canalizase las energías nacionales hacia un fin concreto.

El presidente Bush, que llevaba en el cargo apenas unos meses al producirse los atentados, hubo de afrontar el reto de devolver la confianza y la seguridad al pueblo norteamericano, demostrando al mundo la determinación de los EEUU para hacer frente al nuevo y terrible desafío planteado por el terrorismo yihadista.³¹ En este especial contexto, el denominado “paradigma neocon para la seguridad y defensa de EEUU”, conceptualizado anteriormente, supo proporcionar satisfacción a esta necesidad, a este “sentido de urgencia”.³² Así, la clave del éxito *neocon* fue que “no necesitaban debatir y analizar la mejor línea de acción, sino que ya contaban con recomendaciones específicas y preparadas de antemano” (Halper y Clarke, 2004, 138).

Por tanto, el 11-S modificó radicalmente la visión de la acción exterior de EEUU del presidente Bush, transformando su reticencia a implicarse en procesos de construcción de naciones (Fukuyama, 2004b, 1). Pero sobre todo, la principal consecuencia fue que, tras varias décadas de paciente formulación y eficaz difusión de sus ideas, los *neocons* impulsieron su discurso sobre la corriente conservadora propia del partido Republicano en el poder. Fue, por tanto, el 11-S, el acontecimiento que catapultó al neoconservadurismo a la primera página de la

²⁹ “This also was the essence of the pre-Iraq critique by the Bush administration and others of humanitarian military interventions as ‘social work’, and not in most cases a sufficiently vital U.S. national interest to warrant the use of force, or especially the commitment of U.S. troops.” (Jentleson, 2007, 262).

³⁰ “Dos años después del 11-S, durante una entrevista en su oficina en la residencia de la Casa Blanca, el presidente Bush afirmó: ‘El 11 de septiembre cambió mucho mi forma de pensar sobre mis responsabilidades como presidente. El 11 de septiembre hizo que la seguridad del pueblo americano fuera lo primero ... un deber sagrado para el presidente. Es el principal deber de un presidente, porque si el presidente no se encarga de ello, ¿quién va a hacerlo?’” (Woodward, 2004, 40).

³¹ “September 11 was a ‘discontinuity’ – beyond the range of our experience – and it demanded a response. It therefore became an opportunity – an opportunity to build, an opportunity to heal, an opportunity to strike back, an opportunity to reorder our priorities.” (Clark, 2003, 8).

³² “In this context, one of the neoconservative movement’s strengths was its crusading sense of urgency about the external threat, which brought with it a psychology of domestic mobilization. Neoconservatism was geared up for war; it thrived on a sense of embattlement; it craved a mission.” (Crockatt, 2007, 158).

política exterior y de seguridad norteamericana.³³

Un factor que contribuyó de forma decisiva al triunfo de las tesis *neocons* en el ámbito de la política exterior y de seguridad de EEUU tras el 11-S fue el notorio enfrentamiento entre dos de los pesos pesados de la administración, Colin Powell y Donald Rumsfeld, Secretarios de Estado y Defensa, respectivamente, y máximos responsables por tanto en el ámbito objeto de estudio: el de la acción exterior y la defensa. El hecho de que existiese manifiesta animadversión entre los titulares de exteriores y defensa impidió que la administración republicana mantuviese una única voz en este aspecto, permitiendo que los *neocons* aprovecharan este vacío para imponer sus tesis.

Así, desde los primeros momentos de andadura de la administración Bush, comenzaron a perfilarse dos facciones enfrentadas en su seno, abanderadas cada una de ellas por Powell y Rumsfeld. Esta situación de enfrentamiento fue también favorecida por el estilo de liderazgo del presidente Bush, que gustaba de rodearse de colaboradores con fuerte personalidad, que expusiesen puntos de vista contradictorios, como forma de contemplar los problemas desde diversas perspectivas y favorecer el proceso de toma de decisiones.³⁴ En cualquier caso, esta situación sobrepasó el nivel del sano intercambio de opiniones para convertirse en un serio enfrentamiento entre los dos Departamentos clave de Estado y Defensa, precisamente en un momento en que el país precisaba de la máxima coordinación entre todas las agencias gubernamentales para hacer frente al nuevo desafío planteado por Al-Qaeda.

Ya en marzo de 2001, desde las páginas del *New York Times* se advertía sobre la formación de “dos bandos opuestos en política exterior, un Departamento de Defensa ideológicamente conservador, y un Departamento de Estado más moderado”.³⁵ El vicesecretario de Defensa, Paul Wolfowitz, reconocido *neocon*, contribuía con la defensa de las posiciones neoconservadoras desde su puesto en el Pentágono a esta percepción de un DoD ocupado por un conservadurismo

³³ “The terrorist attacks of September 2001 brought neoconservatism and neoconservatives in from the cold. In the wake of that national trauma, they and the belligerent mindset associated with them gained a prominence and influence that they had been striving for, mostly with only moderate success, for over thirty years.” (Halper y Clarke, 2004, 40).

³⁴ “Bush wanted a healthy mix of differing views and attitudes, so he selected a group of individuals with strong personalities (including his vice president) and varying perspectives on how to address the country’s problems. Having enjoyed listening to the clash of viewpoints, he would then make his decision.” (Herspring, 2005, 379). Ver “George W. Bush’s Leadership Style”, en Herspring (2005, 379-384).

³⁵ “At the Pentagon, Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld is collecting a hard-line group of advisers who have supported arming the Iraqi opposition to overthrow Saddam Hussein, the Iraqi leader, and who are deeply skeptical of the European effort to form a rapid deployment force alongside NATO. On the other side of the river, at the State Department, Secretary of State Colin L. Powell stepped out in front on Iraq with ideas to modify sanctions, but found his policy belittled at the Pentagon. Although he is a product of the Pentagon, he has usually been a cautious warrior.” (Perlez, 2001, March 27).

extremadamente beligerante en política exterior.

Otros autores se refieren a la existencia en la administración Bush, desde antes del 11-S, de dos corrientes con concepciones enfrentadas sobre política exterior. Por un lado la corriente “realista” abanderada por el Secretario de Estado, Colin Powell, partidario de seguir los cauces multilaterales y de cooperación internacionales que habían sido tradicionales en la diplomacia norteamericana de las últimas décadas. Y por otro lado, la corriente “neoconservadora”, con el vicesecretario Paul Wolfowitz, como uno de sus principales valedores, favorable a una política esencialmente unilateral para expandir el modelo democrático de EEUU por el mundo.³⁶

En el triunfo de las tesis *neocons* tuvo un papel muy importante la personalidad del entonces SecDef Donald Rumsfeld, veterano político que había desempeñado este mismo cargo en la administración Ford veinticinco años atrás. Rumsfeld contaba con el incondicional apoyo del vicepresidente Dick Cheney, de quien había sido su mentor, contribuyendo en buena medida a su escalada hasta la vicepresidencia. Bush inicialmente había pensado en Rumsfeld para el cargo de director de la CIA, no como SecDef, pero posteriormente cambió de opinión al reconocer en él al Secretario “tenaz e innovador” que dirigiría eficazmente su intención de transformar las fuerzas armadas, superando las resistencias del Pentágono (Bush, 2010, 83).

El titular del Departamento de Estado, Colin Powell, contaba con una gran personalidad y experiencia en distintas administraciones, así como un gran prestigio entre la opinión pública, lo que le situaba en el “epicentro de la política norteamericana”.³⁷ Pero para sorpresa de los círculos políticos en Washington, la figura del máximo responsable de la política exterior del país comenzó a verse disminuida a favor del mencionado tándem Cheney-Rumsfeld,³⁸ cuyas tesis en política exterior y de seguridad contaban con aspectos reconocibles en las tesis neoconservadoras. Precisamente una semana antes del 11-S, un reportaje en la revista *Times* se hizo eco de la situación de aislamiento a que había sido relegado el Secretario de Estado por parte de la “línea dura”.³⁹ La percepción mayoritaria en Washington era que Powell y su

³⁶ Ver Capítulo 1, “La revolución neoconservadora” en Kepel (2004, 53-82).

³⁷ “At 64, Powell had already sat in three of the seats in the White House Situation Room – national security adviser to President Reagan for a year, then chairman of the Joint Chiefs of Staff to the first President Bush during the Gulf War and now secretary of state to the new Bush for the last nine months.” (Woodward, 2002, 11). Powell incluso llegó a plantearse su candidatura a la presidencia en 1995, a los dos años de haber dejado su cargo de CJCS y pasar a la situación de reserva (Woodward, 2002, 11).

³⁸ “None of the high expectations for Powell were realized; he became a marginalized figure, trapped in an administration over which he had little influence.” (Risen, 2006, 150).

³⁹ “Just the week before September 11, Time magazine had done a cover story on Powell with the headline, ‘Where Have You Gone, Colin Powell?’ The story said he was leaving ‘shallow footprints’ on policy and losing out to

Departamento se limitaban a reaccionar a las crisis, sin que estuviese realmente dirigiendo la política exterior del país (Woodward, 2002, 14).

Esta situación se acentuó sobremanera tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. En el tenso ambiente en que se desarrollaron las principales decisiones políticas durante las semanas inmediatamente posteriores al 11-S, los líderes políticos con las respuestas más adecuadas y que mostrasen mayor seguridad y persistencia se acabarían imponiendo. Y éste era el escenario perfecto para el vicepresidente Cheney y su mentor, fiel amigo y colaborador, el SecDef.

A la fuerte personalidad de Rumsfeld, y la no excelente relación personal entre Powell y Bush, entre los cuales nunca había existido una gran afinidad (Woodward, 2002, 13), se unió la prioridad que de repente adquirió la dimensión de la seguridad y defensa sobre el resto de consideraciones políticas a la hora de articular una respuesta tras los atentados. Además, tras el 11-S, Cheney asumió en la práctica el papel de consejero de Seguridad Nacional, desplazando *de facto* a la titular en este puesto, Condoleezza Rice. Todo ello se conjugó para convertir al Pentágono en el centro de gravedad de la política exterior norteamericana (Risen, 2006, 64).

Por tanto, las tesis de Rumsfeld pronto triunfaron, al imponer su criterio de que en la recién declarada GWOT el DoD debería ejercer la prioridad, consiguiendo desplazar además al coordinador contraterrorista de la Casa Blanca, Richard A. Clarke (Risen, 2006, 66). Si bien no es exacto calificar a Rumsfeld como *neoon*, como se ha estudiado con anterioridad en este trabajo, sin duda contribuyó enormemente a que el tradicional equilibrio existente entre las ideologías de los miembros de los órganos de Seguridad Nacional se rompiera, inclinándolo la balanza hacia posiciones defendidas por los neoconservadores.⁴⁰

Puede concluirse que, al tratar de imponer sus criterios para conseguir el protagonismo del DoD en el nuevo escenario, Rumsfeld contribuyó en gran medida, aun sin pretenderlo expresamente, a que el modelo *neoon* acabara imponiéndose en la agenda política norteamericana. Este alineamiento de la administración Bush con los postulados *neoon* provocó un radical cambio en las prioridades de la política exterior de EEUU después del 11-S, provocando “la revolución que conoció la política exterior norteamericana” (Kepel, 2004, 54).

administration hard-liners. It was a very effective hit by the White House, where certain officials had cooperated with the writers to prove that Powell was operating, sometimes desperately, often in isolation, at the edges of the new administration.” (Woodward, 2002, 14).

⁴⁰ “It was Rumsfeld’s force of personality, his willingness to act as an enabler for the conservatives within the Department of Defense [...] that did so much to break down the normal checks and balances in the national security apparatus.” (Risen, 2006, 66).

En suma, tras el 11-S puede hablarse de un cambio radical de posiciones en relación a la política exterior y de seguridad del presidente Bush. Sus manifestaciones y actuaciones como candidato, y posteriormente en sus primeros meses de presidencia, no pueden en absoluto ser calificadas como neoconservadoras. Pero el 11-S se produce el “secuestro” de la administración norteamericana por los *neocons*,⁴¹ que saben proporcionar un modelo de respuesta ya perfectamente articulado, su “paradigma para la seguridad y defensa de EEUU”, con el que la política exterior norteamericana comienza a orientarse hacia lo que se ha expuesto anteriormente como prioridad de esta ideología: la extensión del modelo democrático norteamericano, empezando por Oriente Medio, y más concretamente para finalizar la tarea inacabada en 1991 de derrocar a Sadam.⁴² Es en este contexto cuando se produce la declaración de la GWOT.

6.1.3. Declaración de la GWOT y relaciones cívico-militares: primeros desencuentros.

Existe abundante literatura, y un consenso bastante amplio entre analistas y expertos, sobre la influencia efectiva que las tesis *neoon* ejercieron en la conformación de la política exterior y de seguridad del presidente Bush tras los ataques del 11-S y la consiguiente declaración de la GWOT. Incluso puede afirmarse que más allá de la creencia en una manipulación de los *neocons* sobre las decisiones del presidente, éste llegó a interiorizar y asumir como propios los principales postulados del neoconservadurismo para la acción exterior tras el 11-S.⁴³

Así, este trabajo de investigación no pretende corroborar la influencia *neoon* en la agenda exterior norteamericana tras los atentados de Nueva York y Washington, suficientemente documentada, sino identificar aquellos aspectos concretos en los que cabe apreciar esta identificación con los ideales *neocons*, y analizar la forma en que fueron articulados para su implementación en los momentos iniciales de la GWOT, cuando se produjeron las decisiones

⁴¹ “The neo-conservative agenda that was adopted so readily after 9/11 is a far cry from the balanced conservatism that formed the core of Bush’s November 1999 speech where he spoke of ‘idealism, without illusions. Confidence, without conceit. Realism, in the service of American ideals.’ Hijack may be a harsh word, but there is no better description for what occurred.” (Halper y Clarke, 2004, 139).

⁴² “...un único golpe psicológicamente contundente y procedente de una fuente invisible puede alterar la actitud e, incluso, la conducta de la superpotencia mundial. Es difícil imaginar que EEUU hubiese lanzado su guerra contra Irak en la primavera de 2003 sin el choque psicológico previo que experimentó en el otoño de 2001...” (Brzezinski, 2005, 68).

⁴³ “It is possible that historians in the future will discover evidence that the president was manipulated into initiating the war in Iraq, but as things stand the evidence suggests that in the wake of September 11 he shared neoconservative convictions about foreign policy.” (Crockatt, 2007, 171).

sobre las invasiones de Afganistán e Irak.⁴⁴

Como reflejo de la asunción por parte del presidente Bush del ideario neoconservador como respuesta a los atentados, en sus discursos trasladó a la sociedad la justificación de las futuras acciones sobre la base de los valores y cultura del pueblo norteamericano. Así, el presidente basó su narrativa en la apelación a tres elementos profundamente arraigados en la cultura de EEUU, como son la influencia de la historia, la retórica sobre la libertad, y la invocación a la religión.⁴⁵ Son éstos elementos definatorios de la cultura estratégica norteamericana, como ha sido expuesto con anterioridad en este trabajo.

Es precisamente la capacidad de movilización social del pueblo norteamericano, mostrando su unión ante la adversidad, una de sus mayores fortalezas, demostrada en situaciones anteriores de agresión como lo ocurrido en diciembre de 1941 tras el ataque a Pearl Harbor.⁴⁶ Los atentados contra Washington y Nueva York fueron considerados por los norteamericanos como un “acto de guerra” contra EEUU,⁴⁷ lo que produjo un renovado sentimiento de patriotismo, pasando a primer plano de las preocupaciones de los norteamericanos los asuntos de política exterior hacia los que anteriormente no habían mostrado gran interés.⁴⁸ Los máximos líderes políticos del mundo también expresaron su solidaridad a Bush inmediatamente tras los atentados, así como la OTAN había invocado la cláusula, por primera vez en sus 52 años de historia, referida a que “un ataque sobre un miembro de la Alianza es un ataque sobre todos” (Bush, 2010, 140-141).

Ello concitó alrededor del presidente un apoyo sin fisuras de la sociedad norteamericana, y en general de la opinión pública mundial, independientemente de su signo político, con un

⁴⁴ Para estudiar el ambiente en el que se desarrolló el proceso de toma de decisiones y las dinámicas personales en el seno del Consejo de Seguridad Nacional en los días que siguieron al 11-S, son imprescindibles Rumsfeld (2011, 331-409), Bush (2010, 152-271), Feith (2008), Woodward (2006), Herspring (2005, 377-408), Clarke (2004, 227-246), Halper y Clarke (2004, 201-231), Woodward (2004) y Woodward (2002).

⁴⁵ Ver Crockatt (2007, 172-181), donde se recogen varias referencias al discurso de Bush en el que apela a la historia, libertad y religión como elementos retóricos al servicio de la política, a fin de justificar la asunción de los fundamentos *neocons* en su política exterior, y más concretamente en la justificación de la invasión de Irak.

⁴⁶ “*The fourth asset is America’s capacity for reactive mobilization. The pattern of its democratic politics is for delayed reactions, followed by social mobilization in the face of a danger that prompts national unity in action. That happened in warfare, with ‘Remember Pearl Harbor’ becoming a slogan that helped to mobilize a national effort to turn America into a war-making arsenal.*” (Brzezinski, 2012, 60).

⁴⁷ “*According to a CNN/ USA Today/ poll on September 13, 2001, nearly 90 % of both American men and women describe the attacks as ‘an act of war against the United States’. 55% think these attacks represent ‘the beginning of a sustained terrorist campaign against the United States’.*” (Schneider, 2001).

⁴⁸ “*Overall, the domestic consensus in the wake of September 11 was broader and stronger than at any point since the end of the Cold War. It was, once again, foreign policy with an Enemy. Bush’s popularity, which had been dipping over the summer of 2001, soared to over 80 percent. Whereas in 1999 only 7 percent cited foreign policy as one of the biggest problems the United States faces, now 41 percent did. A new sense of patriotism flourished, a sense for many of ‘recapturing the flag’ ...*” (Jentleson, 2007, 301).

exponencial aumento en el índice de popularidad del presidente respecto del registrado unos meses antes, en el verano de 2001. En el ámbito político de Washington, Bush contaba también a su favor con un mayoritario respaldo en el Congreso. Con 80 votos a favor y cero en contra en el Senado, y 420 a favor y sólo uno en contra en la Cámara de Representantes, el Congreso norteamericano otorgó un respaldo sin precedentes a la Resolución que autorizaba al presidente para utilizar “la fuerza necesaria” contra los responsables de los ataques (Hewitt, 2003, 6).

Lo anterior demuestra el cambio en las relaciones de poder ocurrido en Washington tras el 11-S. El pueblo norteamericano, al ser atacado, y en el ambiente de incertidumbre y miedo que reinaba tras los atentados, se agrupó sin fisuras en torno al presidente, quien aumentó enormemente su popularidad. Ello proporcionó un enorme impulso a la administración para poder llevar a cabo sus decisiones,⁴⁹ proporcionando un importante grado de legitimidad social a las acciones que inminentemente iban a llevarse a cabo como respuesta a los atentados. La política exterior y de seguridad, y más precisamente el hacer frente al terrorismo islamista, pasó a convertirse en la prioridad nacional para la administración Bush.

En lo referente a las interacciones entre el poder político y militar, tras los ataques a Washington y Nueva York, las directrices emanadas desde el ámbito político, más concretamente desde la oficina del SecDef, pasaron a situarse en primer plano, eclipsando la voz de los líderes militares y alterando lo que hasta ese momento había sido el normal intercambio de pareceres y relación de poder entre las esferas civil y militar en aspectos relacionados con la defensa (Lewis, 2007, 386). El referido apoyo popular legitimaba *de facto* al presidente, ante la sociedad norteamericana, para tomar las medidas que considerase más apropiadas, contando con sus dos colaboradores más inmediatos, Cheney y Rumsfeld, y desoyendo tanto a Powell como a los jefes militares de la JCS.

A este respecto, ya desde el primer momento de ocupar su cargo, Rumsfeld había mostrado su desdén hacia el asesoramiento militar, rodeándose de colaboradores civiles en los que confiaba más sobre aspectos militares que en los propios uniformados,⁵⁰ en una actitud que recuerda a la

⁴⁹ “*The power of the Bush Administration quadrupled in a matter of hours as Americans watched the twin towers of the World Trade Center collapse. The unpopular President, who was elected without a majority of the vote, within weeks was enormously popular, with an 80 percent approval rating [...] After 9/11, civilian leadership clearly dominated defense decisions and the conduct of war.*” (Lewis, 2007, 386).

⁵⁰ “*Rumsfeld also believed that he and his civilian advisors understood military strategy, doctrine, structure, and weapons systems better than the generals and admirals he encountered [...] Frankly, Rumsfeld distrusted the uniformed military and worked with them only to the degree necessary, relying instead primarily on civilians.*” (Herspring, 2005, 381).

referida del SecDef McNamara y sus *Whiz Kids*. Rumsfeld se consideraba perfectamente capacitado para inmiscuirse en cualquier aspecto que considerase oportuno de la esfera militar (Herspring, 2005, 381), haciendo que los jefes de Estado Mayor de los ejércitos se sintiesen absolutamente ignorados.⁵¹ Ello puede considerarse como una particular interpretación del principio del “control civil” por parte de Rumsfeld y, en cualquier caso, una actitud absolutamente contraria a la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares.

Por tanto, inevitablemente, desde el primer momento fueron notorias las diferencias entre el SecDef y el CJCS, general Shelton, confesando este último a alguno de sus allegados que se sentía desalentado por la actitud de los nuevos líderes civiles en el Pentágono, sobre todo con Rumsfeld, con quien mantenía “una auténtica ruptura”. Éste había pedido a Shelton que el asesoramiento militar que debía proporcionar al presidente lo realizase a través de él como SecDef, a lo que Shelton se había negado, argumentando que por ley le correspondía al CJCS hacerlo directamente al presidente.⁵²

Tal era la relación entre ambos que el 24 de agosto, unos días antes de los atentados del 11-S y el inicio de la GWOT, fue anunciada su sustitución por el general Richard Myers, entonces segundo CJCS, para el 1 de octubre. Por tanto, correspondió aún al general Shelton presentar al presidente las acciones militares contra Afganistán al inicio de la GWOT. En una reunión el 15 de septiembre ante los miembros del Consejo de Seguridad Nacional, en la que Shelton presentó las posibles opciones de intervención militar contra Afganistán, Rumsfeld las calificó en sus memorias como poco imaginativas y nada representativas del DoD (Rumsfeld, 2011, 358-359). Ello viene a demostrar la pobre opinión que Rumsfeld tenía sobre el entonces aún CJCS, y en general sobre los líderes militares de su generación, “dinosaurios que no entendían el nuevo mundo en el que las fuerzas militares estaban inmersas” (Herspring, 2005, 382).

El general Myers sustituiría a Shelton, siendo nombrado como segundo CJCS el general Peter Pace. Shelton consideraba a Myers inadecuado para el cargo, al mostrarse poco dispuesto a expresar ante Rumsfeld y los líderes civiles el asesoramiento militar que el puesto de CJCS demandaba.⁵³ En definitiva, según Shelton, quien conocía bien a Myers por haber sido su

⁵¹ “When the Chiefs sent studies to Rumsfeld on issues he was considering, tended to ignore them. In fact, military representatives were often excluded from critical meetings of direct concern to them, including discussions of the future of the U.S. armed forces [...] The Chiefs quickly got the impression that they did not exist as far Rumsfeld was concerned.” (Herspring, 2005, 382).

⁵² Ver Herspring (2005, 382) y Woodward (2002, 24).

⁵³ “Shelton was disappointed. As he had long suspected, it looked like Rumsfeld wanted a chairman in name only. The selection meant that when it came to the hardest of decisions there would be no one in the uniformed military

segundo en el cargo, había sido elegido como nuevo CJCS fundamentalmente por ser proclive a aceptar dócilmente las directrices de un liderazgo político que dejaba claro, ante todo, que buscaba obediencia ciega entre los máximos líderes militares.⁵⁴ El propio Myers, a las pocas semanas de haber tomado el cargo, confesó a uno de sus colaboradores que era tal el grado de intromisión de Rumsfeld en todos los aspectos militares que se preguntaba a sí mismo “para qué estaba realmente allí”. Los miembros del JCS, así como otros líderes militares, no veían a Myers como el CJCS, sino sólo como el “asistente militar de Rumsfeld” (Woodward, 2006, 72).

Puede considerarse, por tanto, que el 11-S vino a alterar en gran medida las relaciones cívico-militares tal y como se habían desarrollado en la pasada mitad de siglo, al producirse la concurrencia de dos circunstancias: la excepcionalidad de la agresión contra EEUU, en su propio territorio y de forma inesperada y catastrófica; y la especial personalidad del SecDef Rumsfeld.

Es en este especial contexto de las relaciones entre líderes civiles y militares cuando EEUU se ve inmerso en estado de guerra. El 11-S alteró radicalmente la agenda de la administración norteamericana, hasta el punto que, como el propio Bush expresó en sus memorias, “el foco de mi presidencia, que yo esperaba fuesen los asuntos domésticos, era ahora la guerra” (Bush, 2010, 139). En el preciso momento en que tuvo conocimiento de los ataques, durante su visita a un colegio de educación primaria en Florida, Bush recuerda que pensó exactamente “nos han declarado la guerra, y decidí en ese mismo instante que iríamos a la guerra” (Woodward, 2002, 15). El 12 de septiembre, en un mensaje público, Bush ya se refirió a los atentados del día anterior como un “acto de guerra” (Feith, 2008, 6). El término “guerra” pasaba a convertirse en la conceptualización de la respuesta que EEUU iba a dar a este nuevo desafío planteado.

En coherencia con ello, en una reunión la tarde del 12 de septiembre con los altos mandos del Pentágono, Bush pidió con carácter urgente que le presentasen opciones resolutorias de respuesta militar, propias del estado de guerra en que se encontraban,⁵⁵ y distintas por tanto de las tibias reacciones de la administración Clinton que había criticado anteriormente, y que había ridiculizado como absurdas al consistir en “lanzar misiles Tomahawk contra una tienda de

positioned and supported by law to provide alternative advice to the president and stand up to Rumsfeld [...] The 1.4 million men and women of the United States armed forces counted on the chairman of the Joint Chiefs as their representative at the table when the president and the National Security Council weighed and debated such matters. With Myers, Shelton worried, the voice would be muted, silenced.” (Woodward, 2006, 70).

⁵⁴ “*But what was most important about both Myers and Pace was that their selection made it clear that the administration wanted obedience, not officers who might make waves.*” (Herspring, 2005, 383).

⁵⁵ Según Douglas Feith, asesor principal en Política de Defensa al Secretario Rumsfeld, y asistente a esta reunión, Bush dijo: “*We believe we are at war and we’ll fight it as such. I want us to have the mindset of fighting and winning a war.*” (Feith, 2008, 12).

campaña en el desierto”.⁵⁶ Así, EEUU parecía optar por las operaciones punitivas con reminiscencias imperiales que habían sido comunes en el siglo XIX,⁵⁷ priorizando un empleo contundente del poder militar en la respuesta a esta agresión sin precedentes.

El 20 de septiembre de 2001, en una solemne sesión conjunta en el Congreso, el presidente Bush se refirió a los atentados del 11-S como un “acto de guerra contra nuestro país”, declarando al país en “guerra contra el terrorismo”.⁵⁸ Se refirió además a que no se trataría de “una batalla, sino de una larga campaña, como ninguna otra hasta ahora...”. Estaba definiendo las que pueden considerarse dos características esenciales que tendría la lucha que, con carácter prioritario, EEUU iniciaba. No se trataría de una batalla, sino de una “guerra”, y no sólo se limitaría a Al-Qaeda, sino que tendría “alcance global”. Se iniciaba la Guerra Global contra el Terrorismo.

Con ello, EEUU recuperaba una narrativa sobre el enemigo común abandonada desde el fin de la Guerra Fría, durante la que el comunismo había ocupado el lugar de referencia para aunar las voluntades de los norteamericanos en torno a la seguridad nacional. Tras el 11-S, la narrativa sobre la lucha contra el terrorismo global pasó a convertirse en el referente en este sentido.⁵⁹ Por tanto, con la declaración por parte de EEUU de la “Guerra Global contra el Terrorismo”, ésta vendría a marcar de forma indeleble la política exterior y de seguridad de la administración Bush,⁶⁰ y por extensión de su presidencia. Si bien EEUU debía hacer frente a otros aspectos en su acción exterior, la GWOT se convirtió en la máxima prioridad para la Casa Blanca.

Dos son los aspectos que definen la respuesta norteamericana, derivados de su declaración de

⁵⁶ “*The antiseptic notion of launching a cruise missile into some guy’s, you know, tent, really is a joke, ’ Bush said later in an interview. ’ I mean, people viewed that as the impotent America ... A flaccid, you know, kind of technologically competent but not very tough country that was willing to launch a cruise missile out of a submarine and that’d be it.*” (Woodward, 2002, 38).

⁵⁷ “*Though America’s interventions were reminiscent of nineteenth-century punitive imperial expeditions against primitive and usually disunited tribes, in the new age of mass political awakening, warfare against aroused populism has become, as the United States has painfully discovered, more protracted and taxing.*” (Brzezinski, 2012, 67).

⁵⁸ “*Our war on terror begins with al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated.*” Ver discurso completo en Selected Speeches of President George W. Bush (s.f., 65-73).

⁵⁹ “*Bush’s proclamation of the Global War on Terror opened up the first serious replacement for the Cold War narrative lost a decade before. Now, once again, there was a generalized enemy, terrorism, on a par with communism. Once again it was possible to proclaim, ‘You are either with us or with the enemy.’*” (Shaw, 2005, 129).

⁶⁰ “*Before September 11, 2001, the post Cold-War foreign policy agenda had a long list of issues, but no single defining one, as anti-communism had been during the Cold War. The war on terrorism became that defining issue for the Bush administration’s foreign policy.*” (Jentleson, 2007, 363).

GWOT. El primero es el referido al empleo del concepto “guerra” y su violencia intrínseca.⁶¹ La declaración de “estado de guerra” lleva por tanto implícito el empleo de la fuerza militar, de la confrontación bélica y del combate.⁶² La consideración de “acto de guerra” a los ataques sufridos por el país no podían sino merecer la respuesta de una declaración de guerra por parte de EEUU.⁶³ El SecDef Rumsfeld también se refirió, en los días posteriores a los atentados, a la “nueva forma de guerra” en que EEUU estaba implicado (Rumsfeld, 2001). Por tanto, con la declaración de guerra al terrorismo, la administración Bush trataba de enfatizar el grado de intensidad con que los EEUU se implicarían en la lucha contra este nuevo enemigo, en el que se privilegiaría la aplicación del poder militar como primera y contundente respuesta.

Como segundo aspecto característico del concepto GWOT, esta respuesta a los atentados del 11-S no debía limitarse, pues, a castigar únicamente a los autores de los ataques sobre Washington y Nueva York, sino que debía ser integral, atacando al entramado terrorista a nivel global.⁶⁴ No obstante, en los momentos iniciales de evaluación sobre la respuesta a llevar a cabo, la dificultad principal fue definir los objetivos de esta respuesta. Considerar como tales a los grupos y organizaciones terroristas, así como los estados-nación que les prestan apoyo de una forma u otra, abriría el espectro de objetivos de forma inasumible.

El término “guerra al terrorismo” fue en su momento objeto de algunas críticas por lo indefinido del término “terrorismo” sobre el que no existe una conceptualización consensuada.⁶⁵ Otros autores argumentaron lo inexacto de declarar una guerra al terrorismo, toda vez que éste consiste en una forma de agresión, en una táctica, sin que pueda declararse la guerra “a lo que supone una mera forma de agresión”. Para Fukuyama, el terrorismo es un medio para conseguir un fin, por lo que declarar una “guerra al terrorismo” no tiene mayor sentido que declarar una “guerra a los submarinos” (Kilcullen, 2005, 597). No obstante, puede concluirse que esta conceptualización de la respuesta como “guerra al terrorismo” facilitó la definición de la política a seguir y del objetivo preferente de la respuesta, en los momentos iniciales de desconcierto. El

⁶¹ “La guerra es un modo violento de estar relacionados los grupos sociales. Es una forma de relación entre seres o grupos de hombres marcada por el uso intencionado de la violencia. Aparece en la historia como un estado que se atraviesa en la vida de los pueblos, mejor que como un orden en el que se está”. (Alonso Baquer, 2001, 13).

⁶² “La mera expresión de una guerra declarada indica una respuesta dura y total: una imagen de resolución que el Gobierno ha logrado proyectar y explotar desde septiembre de 2001.” (Matthews, 2005, 15).

⁶³ “*There was little doubt that he [Bush] meant ‘war’ literally as well as figuratively: given the enormity of the ‘act of war’ against the USA, only war seemed a proportional response.*” (Shaw, 2005, 24).

⁶⁴ “*All organizations involved in international terrorism could be considered partners with others in that business and held accountable ‘one for the other’, as are partners under the laws of many countries.*” (Feith, 2008, 4).

⁶⁵ “*A 1988 study counted 109 definitions of terrorism that covered a total of 22 different definitional elements.*” (Record, 2003, 6).

enemigo no sería una lista de países u organizaciones, sino exclusivamente aquellos que llevaran a cabo actividades claramente hostiles que supusiesen una amenaza cierta.⁶⁶

Tras la declaración de guerra se anunció el inicio de la operación “Justicia Infinita” para perseguir y castigar a los autores de los atentados. Esta terminología, así como las referencias a una “cruzada” contra el terrorismo, resultaron desafortunadas, provocando gran malestar en la opinión pública musulmana (Hewitt, 2003, 11), al considerarla ofensiva, ya que “sólo Alá puede aplicar justicia infinita”.⁶⁷ Finalmente, se denominó operación “Libertad para Irak”.

En cualquier caso, esta narrativa que implícitamente se refería al recién iniciado conflicto en términos de enfrentamiento con el Islam sería consecuencia de la gran influencia que la religión cristiana tiene en la conformación de la cultura estratégica norteamericana,⁶⁸ expuesta con anterioridad. Bush cuenta con unas firmes creencias religiosas, que reconoce en sus memorias,⁶⁹ más identificables incluso que en otros presidentes norteamericanos. Ello facilitó la influencia tanto *neocon* como de la derecha cristiana norteamericana en la aproximación de la administración norteamericana al nuevo conflicto que se iniciaba.⁷⁰

Finalmente, se denominó operación “Libertad Duradera” (*Operation Enduring Freedom, OEF*) a la acción militar iniciada el 7 de octubre, menos de un mes después del 11-S, mostrando al pueblo norteamericano y al mundo entero la determinación norteamericana de combatir con la máxima contundencia al terrorismo. Había empezado la GWOT, posteriormente denominada “La Guerra Larga” (*The Long War*), que llevaría a centenares de miles de soldados norteamericanos a Afganistán e Irak, dejando varios miles de ellos sus vidas, en un tipo de

⁶⁶ “*Though the term was imperfect -many commentators have noted the peculiarity of declaring war against a method of attack- I considered it an intelligent and useful stopgap that acknowledged the unprecedented nature of the challenge represented by 9/11.*” (Feith, 2008, 4).

⁶⁷ “*The Pentagon had already suffered embarrassment from naming our post-9/11 military action ‘Operation Infinite Justice’: Muslims complained that the phrase was offensive because ‘infinite justice’ belongs only to Allah.*” (Feith, 2008, 102).

⁶⁸ “*For many Americans, albeit in the context of official insistence that the war on terror is not a war on Islam, the sense of America’s Christian heritage has lain at the core of the country’s response to terrorism.*” (Crockatt, 2007, 36).

⁶⁹ “*I was drinking too much [...] I could not have quit drinking without faith. I also don’t think my faith would be as strong if I hadn’t quit drinking. I believe God helped open my eyes, which were closing because of booze.*” (Bush, 2010, 34). Bush refiere su lucha para superar la adicción al alcohol, que superó a partir de 1986, lo que reforzó sus creencias religiosas. También refiere que en 1999, durante la carrera para la nominación republicana a la presidencia, en una entrevista junto a otros dos candidatos a la nominación en la cadena NBC, al serle preguntado qué filósofo o pensador había influido más en su vida, Bush contestó: “Jesucristo” (Bush, 2010, 72).

⁷⁰ “*In George W. Bush the neoconservatives and the Christian right found their champion, and few would dispute the fact that Bush brought religious belief more explicitly to bear on his public office than any other modern president.*” (Crockatt, 2007, 180).

operaciones militares para las que no estaban ni organizados, ni equipados, ni adiestrados, ni contaban con la cultura estratégica para llevarlas a cabo: las operaciones contrainsurgencia.

6.1.4. La elección del objetivo: Irak en el punto de mira.

En las semanas posteriores al 11-S, durante el proceso de toma de decisiones para decidir el objetivo de la respuesta norteamericana, volvieron a hacerse patentes las diferencias entre el Departamento de Estado y de Defensa. El Secretario de Estado Colin Powell y su segundo, Richard Armitage, eran partidarios de golpear a Al-Qaeda y a los talibanes con toda firmeza, siempre que esta respuesta obtuviese el respaldo internacional. Cheney, Rumsfeld y Wolfowitz, sin embargo, veían como absolutamente prioritario impedir que se pudiese producir otro ataque terrorista a gran escala en suelo norteamericano, quedando las demás consideraciones supeditadas a esta finalidad (Feith, 2008, 59). Puede observarse aquí uno de los principios de la “doctrina Bush” que se estudiará posteriormente, cual es el recurso a las acciones unilaterales cuando sea preciso, o bien “coaliciones *ad hoc*” (*coalitions of the willing*).

Contrariamente a lo que inicialmente había manifestado Bush, la respuesta norteamericana no se limitaría a actuar contra el grupo terrorista que había perpetrado los ataques, ni contra el terrorismo global, sino que pronto se empezaron a considerar opciones de respuesta contra aquellos estados-nación que apoyaban al terrorismo y que pudiesen representar una amenaza a la seguridad norteamericana.⁷¹ El objetivo prioritario, pues, pasaría a ser actores estatales, en lo que cabe encontrar una clara influencia neoconservadora, para cuyo argumentario los estados del “Eje del Mal” suponían la principal amenaza contra la seguridad norteamericana.⁷²

En este sentido, cabe reconocer otro aspecto de la GWOT que enlaza directamente con el ideario *neocon*, cual es el carácter moralista y de defensa de los principios de libertad con que se pretende conducir las acciones e respuesta a esta nueva amenaza. Así, el presidente utilizó de

⁷¹ “How U.S. policy transitioned from a position in which the focus should have been on a messy, long-term engagement against the perpetrators of terrorism [...] into its final position of concentrating on the claimed state sponsors of terrorism, in which conventional state-on-state war became the norm and the war on Iraq inevitable, remains to be explained by historians [...] that the transition closely reflected the established neoconservative position and neoconservative interventions in foreign policy.” (Halper y Clarke, 2004, 32).

⁷² “... the neoconservatives succeeded in focusing attention on those states, such as Iraq, Iran, and Syria, that had been in the neoconservative sights for at least a decade rather than on the causes of 9/11 about which no one knew very much [...] By directing attention on what they called the ‘terror masters’, the neocons were able to influence the decision-making process toward their long-held position involving attacking Iraq.” (Halper y Clarke, 2004, 33).

forma recurrente en sus discursos y apariciones en los medios de comunicación los términos “bien”, “mal”, y libertad”, entre otros,⁷³ en el contexto de presentar la GWOT recién desencadenada como la lucha contra el mal, en el que las fuerzas del bien lograrán imponerse, y con ello los principios de libertad y democracia.⁷⁴ El nombre de la operación militar que iba a materializar la respuesta contra el régimen talibán, “Libertad Duradera”, es buena prueba de ello. Esta formulación que sitúa los principios como referente de la acción exterior está íntimamente relacionada con la visión neoconservadora, anteriormente expuesta. Además, la moralidad en la actuación exterior, la “razón moral” que debe regir el intervencionismo exterior, es una de las características de la cultura estratégica norteamericana.

Así, se impuso en primer lugar la identificación de un estado-nación como objetivo sobre el que descargar este primer golpe contundente que deseaba llevar a cabo la administración Bush.⁷⁵ Para su elección, los *neocons* instalados en el poder trataron de que se inclinase la balanza hacia su vieja reivindicación: el derrocamiento del régimen iraquí de Sadam Hussein (Perle, 2000, 99). Es en este momento cuando se produce la conjunción de intereses entre los neoconservadores con puestos de relevancia en la administración, y los que habían mantenido el modelo *neoon* desde *think tanks* y grupos de presión.⁷⁶ Contaban con un discurso perfectamente articulado que proporcionaba a la administración Bush un objetivo representado por un estado-nación, claramente definido, sobre el que descargar la reacción norteamericana: el Irak de Sadam.⁷⁷

La amenaza representada por el régimen de Sadam había sido ampliamente considerada por los medios neoconservadores a lo largo de toda la década de los noventa. Los *neocons* no

⁷³ “Through the gathering momentum of millions of acts of service and decency and kindness, I know we can overcome evil with greater good [...] America will lead by defending liberty and justice because they are right and true and unchanging for all people everywhere [...] But America will always stand firm for the non-negotiable demands of human dignity: the rule of law; limits on the power of the state; respect for women; private property; free speech; equal justice; and religious tolerance.” (Bush, 2002, 5)

⁷⁴ “The war on terrorism is not just about security; it also claims higher purposes. It is said to be about Principles as well as Power. Just as the United States fought the Cold War to ensure democracy’s triumph over the communist ‘evil empire’, so it now must fight the war on terrorism to ensure the triumph of freedom over this era’s forces of evil.” (Jentleson, 2007, 369).

⁷⁵ “En la lógica de la represalia tras los atentados, la Casa Blanca de George W. Bush no podía plantearse, sin faltar a su dignidad, que se limitaba a acosar a una banda de barbudos macilentos escondidos en grutas, cuartos de motel y apartamentos de barriadas [...] necesitaban un adversario a su medida, perteneciente al registro del *hard power*: un Estado dotado de un territorio y de instituciones, y no una ONG terrorista sin estatutos ni sede social, por muy devastadora que fuera.” (Kepel, 2004, 120).

⁷⁶ “As former think-tank scholars, they provided Bush Jr. with analyses, ideology, and knowledge for his plans to topple Saddam Hussein. There existed a coalition of interest and knowledge between the former scholars and their employer in the White House, causing a learning effect and the socialization of neoconservative ideas over group boundaries into the entire state apparatus and to the GOP, resulting in a policy change.” (Arin, 2014, 4).

⁷⁷ “September 11 found the neoconservatives well prepared. Far better than anyone else, they had their response in place and targets fixed. In a very real sense, Saddam’s coordinates were already entered into the computer.” (Halper y Clarke, 2004, 33).

perdonaban a Bush padre que no hubiese culminado la guerra del Golfo de 1991 con el derrocamiento de Sadam, así como criticaron la actitud poco resolutiva de Clinton al limitar la actuación contra Irak al embargo económico y la imposición de una zona de exclusión aérea.⁷⁸ Es de resaltar la carta enviada por varios reconocidos *neocons* en 1998, por la que instaban al presidente Clinton al derrocamiento del régimen iraquí, anteriormente mencionada.

Rumsfeld propuso a Bush el mismo día 12 de septiembre, en una reunión en el Consejo de Seguridad Nacional, una actuación militar sobre Irak,⁷⁹ a lo que el presidente contestó que por el momento centrasen los estudios de opciones de respuesta sobre Afganistán, Al-Qaeda y Osama bin Laden (Woodward, 2006, 77). Rumsfeld se encontraba entre los que habían criticaron a Bush padre por no haber culminado la guerra del Golfo de 1991 con el derrocamiento de Sadam, así como entre los firmantes de la carta dirigida al presidente Clinton en 1998 sobre la amenaza representada por Irak.

En otras reuniones del Consejo de Seguridad Nacional en los días posteriores a los atentados, cuando se debatían las posibles opciones de respuesta, el vicesecretario de Defensa Wolfowitz, junto con otros representantes de la ideología *neoon* ya presentes en la administración, apostaron firmemente por actuar contra el “terrorismo iraquí”. Entre otros argumentos, esgrimían que Irak había sido el patrocinador del coche-bomba contra el World Trade Center en 1993, algo que las investigaciones posteriores habían demostrado ser completamente falso (Clarke, 2004, 232). A pesar de ello, el 69 por ciento de la opinión pública norteamericana, hacia 2003, seguía considerando a Sadam relacionado de alguna manera con los atentados sobre el *World Trade Center* y el Pentágono el 11-S (Shaw, 2005, 100).

No obstante, estas intensas presiones de los *neocons* para iniciar las acciones militares contra Irak lo antes posible no dieron sus frutos, y acabó imponiéndose el criterio de Bush de atacar inicialmente el estado-santuario de Al-Qaeda: Afganistán. Ello no supuso sino el aplazamiento de la aspiración *neoon* de acabar con el régimen iraquí, que finalmente se produjo apenas año y medio después, en marzo de 2003. Así pues, la primera campaña de importancia de esta guerra fue el derrocamiento del régimen talibán en Afganistán que, si bien no consiguió el objetivo

⁷⁸ “En vez de elegir el cambio de régimen, el Presidente Bush [padre] detuvo la guerra contra Irak apresuradamente y obvió las matanzas de Saddam contra los insurgentes a quienes los Estados Unidos habían animado a levantarse en armas. Por su parte, la Administración Clinton evitó afrontar el desafío moral y estratégico representado por Saddam, con la esperanza de que una incesante política de contención, matizada por ocasionales bombardeos con misiles de crucero, fuese suficiente para mantener a Saddam en su madriguera.” (Kristol y Kaplan, 2004, 81).

⁷⁹ “Immediately after 9/11, Donald Rumsfeld, the secretary of defense, had asked in the National Security Council: ‘Why shouldn’t we go against Iraq, not just al-Qaeda?’.” (Shaw, 2005, 100).

final, cual era la captura de Bin Laden y la destrucción del núcleo principal de Al- Qaeda, sí al menos privó a este grupo terrorista de su estado-santuario, además de infringir un duro golpe a su infraestructura tanto operativa como logística.

Tras la relativamente exitosa campaña de Afganistán comenzaron a hacerse más difusos los objetivos de la GWOT. En noviembre de 2001, cuando aún se combatía en Afganistán para la ocupación de Kabul, Richard Perle, presidente del Consejo Asesor de Política de Defensa de la administración Bush y reconocido *neocón*, pronunció una conferencia en la que reconoció la necesidad de atacar a Irak como siguiente objetivo en la GWOT.⁸⁰ Este ataque representaría la Fase 2 en la GWOT, la cual no debía limitarse a Al-Qaeda y los talibanes, sino tomar como objetivo otros “orígenes de terror”, entre los cuales se encontraba Irak (Perle, 2001, 5).

Con ello, además de eliminar la amenaza representada por las WMD en posesión de Irak o en vías de desarrollo, y que pudiesen ser empleadas contra intereses y ciudadanos norteamericanos,⁸¹ EEUU enviaría un poderoso mensaje a otros regímenes que apoyan el terrorismo en la zona, como el sirio y el somalí.⁸² Los neoconservadores, pues, veían en el 11-S y la nueva era que se abrió para la acción exterior norteamericana, en relación con el Irak de Sadam, una oportunidad para acabar definitivamente con este régimen.⁸³

En un discurso pronunciado el 11 de diciembre de 2001, el presidente Bush declaró que no toleraría a aquellos “estados canalla” que puedan proporcionar a los grupos terroristas WMD.⁸⁴ El presidente dejaba clara su intención de extender la GWOT no sólo hacia los grupos terroristas, o regímenes como el talibán que prestaban su apoyo a Al-Qaeda, sino también hacia aquellos regímenes que pudiesen proporcionar las temidas armas nucleares, bacteriológicas y químicas que, en manos de grupos terroristas, podrían tener unas consecuencias catastróficas, en lo que

⁸⁰ Ver “*Next Stop, Iraq*”, en Perle (2001).

⁸¹ “*We know that Saddam Hussein has weapons of mass destruction: we know he has anthrax, we know he has nerve agents, we believe he has other biological weapons. And he has used chemical weapons/nerve agents against civilians, and killed many tens of thousands including 5,000 in a single village in a single village in his own country. So he has motive and he has means, and the question is whether he will he have an opportunity to do grievous damage to this country.*” (Perle, 2001, 5).

⁸² “*If we destroy the Taliban in Afghanistan, and I’m confident we will, and we then go on to destroy the regime of Saddam Hussein, and we certainly could if we chose to do so, I think we would have an impressive case to make to the Syrians, the Somalis and others. We could deliver a short message, a two-word message: ‘You’re next. You’re next unless you stop the practice of supporting terrorism’.*” (Perle, 2001, 6).

⁸³ “*Indeed the origins of the US attack [on Iraq] lay in a perception of opportunity, not threat.*” (Shaw, 2005, 100).

⁸⁴ “*Rogue states are clearly the most likely sources of chemical and biological and nuclear weapons for terrorists. Every nation now knows that we cannot accept and we will not accept states that harbor, finance, train, or equip the agents of terror.*” (Bush, 2001b). Discurso pronunciado en *The Citadel*, colegio militar en Charleston, Carolina del Norte, advirtiendo a aquellos estados que pudiesen apoyar a grupos terroristas.

parece un anuncio implícito de sus intenciones de intervenir en Irak y desde finales de 2011.

Y en su discurso sobre el estado de la Unión ante el Congreso en enero de 2002, el presidente Bush alertaba contra la amenaza representada por el régimen de Sadam, que llevaba años tratando de desarrollar WMD y que no había dudado en matar a miles de civiles iraquíes con armas químicas, y que sin duda suponía un peligro para la seguridad de EEUU.⁸⁵ Además, anunciaba su intención de actuar antes de que el peligro se materialice,⁸⁶ lo que supone el reconocimiento implícito del que constituye el principio esencial de la “doctrina Bush”: el recurso a las acciones anticipatorias, actuando unilateralmente si es preciso.

A partir de entonces, principios de 2002, la intención de erradicar la supuesta amenaza de las WMD representada por Irak parecía conformarse como el eje esencial de la política exterior y de seguridad norteamericana, y argumento principal para la invasión de este país y el derrocamiento de su régimen. Así, en 2002, en diversas declaraciones ante los medios de comunicación y foros internacionales, el presidente Bush, el vicepresidente Cheney, el SecDef Rumsfeld, el Secretario de Estado Powell, y la Consejera de Seguridad Nacional Rice se mostraron unánimes en advertir sobre la amenaza que para la seguridad mundial suponía el régimen de Sadam, haciéndose preciso poner fin a su programa de WMD, sus lazos con Al-Qaeda, y la brutal dictadura a que tenía sometido al pueblo iraquí.⁸⁷ Todos los líderes políticos de la administración Bush mostraban, al menos ante la opinión pública, una postura unánime contra Irak e implícitamente favorable a una intervención militar en ese país.

Por tanto, los objetivos de la GWOT sufrieron una evolución, pasando a contemplar una multiplicidad de adversarios a combatir que no sólo incluía a grupos terroristas, sino también a aquellos estados que o bien los apoyan, o bien tratan de obtener armas de destrucción masiva, lo que abría enormemente el espectro de potenciales objetivos para EEUU y le impedía concentrar

⁸⁵ *“Iraq continues to flaunt its hostility toward America and to support terror. The Iraqi regime has plotted to develop anthrax, and nerve gas, and nuclear weapons for over a decade. This is a regime that has already used poison gas to murder thousands of its own citizens – leaving the bodies of mothers huddled over their dead children. This is a regime that agreed to international inspections – then kicked out the inspectors. This is a regime that has something to hide from the civilized world.”* (Bush, 2002b, 2).

⁸⁶ *“I will not wait on events, while dangers gather. I will not stand by, as peril draws closer and closer.”* (Bush, 2002b, 2).

⁸⁷ *“They argued that Saddam Hussein’s Iraq possessed and was producing chemical and biological weapons, that Iraq was seeking and moving closer to producing nuclear weapons, that Iraq had links to terrorist organizations including al Qaeda, and that Iraq was unique because its ‘brutal dictator’ had used weapons of mass destruction and ‘hated America’.”* (Lewis, 2007, 407).

sus esfuerzos.⁸⁸ Esta situación se hizo más patente desde febrero de 2002, momento en el que, a pesar de mantenerse oculto a la opinión pública, el presidente Bush ya había decidido llevar a cabo la intervención militar en Irak.

Esta decisión no declarada tuvo un impacto devastador en la lucha global contra el terrorismo. Muchas de las operaciones de inteligencia en curso por todo el mundo con el objetivo puesto en Al-Qaeda y otros grupos terroristas fueron redirigidas hacia el Golfo Pérsico, cancelándose varios programas antiterroristas que estaban en ejecución (Hersh, 2004, 188). Este hecho, además, dificultó una clara definición de los objetivos finales a conseguir en esta campaña global, un aspecto fundamental en todo conflicto armado.

En la decisión para la invasión de Irak pudo intervenir también el cálculo político con fines electorales. George W. Bush se había mantenido reacio, ya desde antes de asumir la presidencia, a aventuras militares en el extranjero, recordando lo ocurrido con la administración de su padre, que a pesar del éxito abrumador en la primera Guerra del Golfo no fue reelegido en 1992. No obstante, en noviembre de 2002 tendrían lugar las elecciones al Congreso, y dos años más tarde las presidenciales. Una crisis en el exterior, con EEUU en guerra, supondría un motivo para unir al pueblo alrededor de su presidente, por lo que una intervención en Irak sería también coherente con los planes electorales en el futuro inmediato.⁸⁹ Por tanto, la administración Bush no escapaba a la lógica por la que todo gobierno democrático occidental empeñado en un conflicto estaría condicionado al riesgo político del ciclo electoral (Shaw, 2005, 106).

En 2002, un año antes de la publicación de la “Estrategia Nacional para Combatir al Terrorismo”, el presidente Bush estableció los cuatro principios-guía de la estrategia contraterrorista de los EEUU.⁹⁰ El tercero de ellos se refería a la necesidad de “aislar y presionar a los estados que apoyan al terrorismo para que desistan de su actitud”, identificando a siete

⁸⁸ “The administration has postulated a multiplicity of enemies, including rogue states; weapons of mass destruction (WMD) proliferators; terrorist organizations of global, regional, and national scope; and terrorism itself. It also seems to have conflated them into a monolithic threat [...] The GWOT as it has so far been defined and conducted is strategically unfocused, promises much more than it can deliver, and threatens to dissipate scarce U.S. military and other means over too many ends. It violates the fundamental strategic principles of discrimination and concentration.” (Record, 2003, V-VI).

⁸⁹ “War was timed to happen after the mid-term elections of November 2002, and well before the presidential vote of November 2004. They may have hoped that the disciplining effect of a national security crisis would payoff in the mid-terms – indeed it seemed to result in unprecedented single-party control of the presidency and both houses of Congress. Any difficult fallout from the war could be dealt with in the eighteen months before the presidential election; by then it would be an achievement contributing to re-election.” (Shaw, 2005, 105).

⁹⁰ Ver documento del Departamento de Estado, publicado en abril de 2003, *Patterns of Global Terrorism 2002*, en U.S. Department of State (2002, XI).

como apoyo al terrorismo: Cuba, Irán, Irak, Libia, Corea del Norte, Sudán y Siria. Nuevamente son los estados patrocinadores del terrorismo los que están en el foco, considerados una amenaza para la seguridad de EEUU. Varios de ellos ya habían sido identificados por los *neoon* años atrás como amenaza a la seguridad norteamericana, siendo objetivos deseables de una acción militar para derrocar sus regímenes. Es un anticipo de las futuras acciones militares que, en abril de 2003, llevarían al Ejército norteamericano a las calles de Bagdad.

En suma, la declaración de la GWOT por la administración Bush como reacción a los ataques del 11-S, y las declaraciones y actuaciones de los principales responsables políticos en los meses posteriores, permite extraer como conclusión la identificación de las tres constantes en la actuación exterior de EEUU durante los siguientes años. Primero, la utilización del término “guerra” expresa la intención de privilegiar el empleo del poder militar para hacer frente a esta nueva amenaza. Segundo, el calificativo de “global”, indica que no estará focalizada ni temporal, ni geográficamente, ni se centrará exclusivamente en una sola organización o estado, sino que se tratará de un empeño de largo alcance, tanto en tiempo como en espacio. Y tercero, que precisamente serán los estados que apoyen o patrocinen el terrorismo, así como los que estén desarrollando WMD, los que serán también objetivo preferente de la acción exterior de EEUU.

6.2. LA “DOCTRINA BUSH”: UN CONCEPTO ESTRATÉGICO PARA LA GWOT.

El cambio de rumbo en la política exterior y de seguridad de la administración Bush tras el 11-S, coincidiendo con la asunción del modelo *neoon*, trajo consigo la aparición de lo que ha dado en denominarse la “doctrina Bush”, cuyos principios se encuentran reflejados en la Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy, NSS*) de septiembre de 2002. Esta doctrina, normalmente conocida como “doctrina de los ataques preventivos”, proporcionó a EEUU los fundamentos conceptuales para llevar a cabo la invasión de Irak en marzo de 2003. Más aún, ha sido definida como “el concepto estratégico para la GWOT” (Ollivant, 2004, 4).

A continuación se definen las principales líneas argumentales de esta doctrina Bush, así como la forma en que está recogida en la NSS, toda vez que serán la guía de la política de seguridad de EEUU para su GWOT y, en consecuencia, para sus acciones militares iniciales contra Afganistán e Irak. Se relacionarán estos principios con los postulados *neocons* que definen su modelo de

política exterior y de seguridad, anteriormente referido,⁹¹ y su utilización como argumento para la intervención en Irak en marzo de 2003.

El 1 de junio de 2002, en un discurso pronunciado en West Point, el presidente Bush enunció implícitamente los que posteriormente serían reconocidos como los principios de la doctrina Bush, en un contexto en el que los EEUU tomarían una actitud ofensiva ante el nuevo desafío planteado.⁹² Al igual que la situación en la década de los cuarenta había arrastrado a EEUU a la Guerra Fría y, con ello a un compromiso de varias décadas, el 11-S y la amenaza de Irak se combinaron para producir una doctrina sobre su seguridad nacional capaz de responder a las amenazas del nuevo siglo, en lo que se preveía un empeño también de largo plazo. No obstante, la nueva amenaza representada por el terrorismo precisaba una aproximación diferente para contrarrestarlo, no siendo válidas las políticas de contención y disuasión de décadas anteriores.⁹³ La nueva estrategia concebida por la administración Bush basaría en los ataques preventivos y el cambio de régimen su actuación en el ámbito de la política exterior y de seguridad de EEUU.⁹⁴

Así, en septiembre de 2002 la Casa Blanca publicó la NSS, documento que contienen los que pueden definirse como tres principios básicos de la política exterior y de seguridad de EEUU que se deducen del discurso que el presidente había pronunciado en West Point unos meses atrás: prevención, cambio de régimen, y mantenimiento del liderazgo norteamericano. Estos son los tres pilares sobre los que se asienta la “doctrina Bush”, según los reconocidos *neocons* William Kristol y Lawrence Kaplan (Kristol y Kaplan, 2004, 127). A estos tres principios cabe añadir un cuarto aspecto esencial, que tiene un reflejo importante en las actuaciones en política exterior de la administración Bush tras el 11-S, y que además se encuentra reflejado en la NSS 2002: el recurso a las acciones unilaterales cuando sea preciso, o bien coaliciones *ad hoc*, prescindiendo del marco de las instituciones existentes a las que EEUU pertenece.

⁹¹ Ver Kagan y Kristol (eds.) (2000). Esta publicación, editada justo antes de las elecciones presidenciales de 2000, recoge una serie de ensayos de reconocidas figuras *neoon*, y constituye un excelente compendio de las principales líneas argumentales de este grupo.

⁹² “*Yet the war on terror will not be won on the defensive. We must take the battle to the enemy, disrupt his plans and confront the worst threats before they emerge. In the world we have entered the only path to safety is the path of action. And this nation will act.*” (Bush, 2002a, 3).

⁹³ “*For much of the last century America's defense relied on the cold war doctrines of deterrence and containment. In some cases those strategies still apply. But new threats also require new thinking. Deterrence, the promise of massive retaliation against nations, means nothing against shadowy terrorist networks with no nation or citizens to defend. Containment is not possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide them to terrorist allies.*” (Bush, 2002a, 3).

⁹⁴ “*The threat terrorists posed was not one that could be lived with; terrorists were too committed merely to be contained or deterred [...] The Bush Administration thus pushed for a shift to a doctrine of ‘preemption’, of first and early strikes based on assessments of a likely major threat. This included going beyond containment to ‘regime change’...*” (Jentleson, 2007, 272).

Estos cuatro principios van a caracterizar la acción exterior norteamericana en los años posteriores al 11-S, aparecen reflejados en las principales decisiones que en este ámbito va a tomar la administración norteamericana, y a su vez están contenidos en el ideario *neoon* ya definido a lo largo de la anterior década. No se encontraban reflejados ni en los discursos preelectorales del candidato Bush, ni en sus primeros meses en la Casa Blanca. Pero tras el 11-S, pasan a dominar las actuaciones en política exterior y de seguridad de la administración Bush.

Elaborada por el Consejo de Seguridad Nacional, y firmada por el presidente, la NSS es emitida por la Casa Blanca cada cuatro años para marcar las directrices de la política de seguridad del país durante la legislatura. Aunque contempla las circunstancias y escenarios de previsible empleo del poder militar norteamericano, la NSS tiene vocación multidimensional, al abordar no sólo los aspectos de defensa, sino también las dimensiones diplomática, económica y de otro tipo que afectan a la seguridad nacional. Puede considerarse a la NSS, por tanto, como la “gran estrategia” que sirve de guía a las demás estrategias y políticas del ámbito de la seguridad nacional.⁹⁵ De esta NSS 2002 se derivan, en el ámbito de la defensa, la Estrategia de Defensa Nacional 2005 (*National Defense Strategy*), del DoD, y la Estrategia Militar Nacional 2004 (*National Military Strategy*) del JCS.⁹⁶

La NSS 2002, publicada el 17 de septiembre, un año después del 11-S, es considerada como la “quintaesencia” del ideario *neoon*.⁹⁷ Puede considerarse la prueba del control efectivo alcanzado por ciertos representantes de esta ideología en los ámbitos de decisión de la política exterior y de seguridad norteamericana, desplazando con ello a la mayoría republicana que había llevado a Bush a la presidencia, que consideraba “secuestrado al conservadurismo” ante la “toma del poder” que habían realizado los *neocons*.⁹⁸ Se analizan a continuación estos cuatro principios de la “doctrina Bush” referidos, y la forma en que están recogidos en la NSS 2002.

⁹⁵ “La *National Security Strategy* (NSS) no es una estrategia militar ni de defensa aunque describa las circunstancias y escenarios en los que EEUU prevé emplear su poder militar. Por el contrario, la NSS es una estrategia que aborda –junto a las anteriores– muchas otras dimensiones que afectan a la seguridad como las comerciales, las diplomáticas o las del desarrollo para influir en el contexto internacional y proteger los intereses de seguridad de los EEUU. Ese carácter multidimensional es el que convierte la NSS en una ‘gran estrategia’ que sirve de guía e integración a las distintas estrategias y políticas que se derivan de ella.” (Arteaga, 2006, 1).

⁹⁶ Ver U.S. Department of Defense (2005) y U.S. Joint Chiefs of Staff (2004).

⁹⁷ “One neoconservative has described the NSS as a ‘quintessentially neoconservative document’.” (Halper y Clarke, 2004, 141).

⁹⁸ “In its October 2002 issue the magazine ‘The American Conservative’, the organ of traditional American conservatism, quoted with approval Pat Buchanan’s observation that ‘the conservative moment has been hijacked and turned into a globalist, interventionist, open borders ideology, which is not the conservative moment I grew up with’.” (Crockatt, 2007, 171).

6.2.1. El ataque preventivo como opción preferente.

La opción preferente por los ataques preventivos ante una grave amenaza para la seguridad es el principio por el que más popularmente se conoce a la “doctrina Bush”, calificada como la doctrina del ataque preventivo contra grupos terroristas y los estados que los apoyan.⁹⁹ Con ella, las condiciones para el empleo del poder militar norteamericano sufrirían un cambio radical, pasando desde la actitud reactiva, fundamentalmente con acciones de represalia como respuesta a un ataque, que había sido la tónica durante la anterior década, a una actitud proactiva en la que EEUU atacaría primero para impedir la agresión.¹⁰⁰

Este principio había sido anticipado a principios de 2002, cuando en su discurso sobre el Estado de la Unión el presidente Bush anunció que no esperaría a reaccionar mientras el peligro sobre EEUU se consolidaba.¹⁰¹ También en su discurso en West Point, en junio de 2002, se había referido a este aspecto clave de su estrategia de seguridad, meses antes de la publicación de la NSS.¹⁰² En diversos puntos de este documento se menciona el derecho de EEUU a “actuar preventivamente” cuando sea preciso, incluso unilateralmente.¹⁰³ De aquí la etiqueta a la NSS 2002 de “la doctrina del ataque preventivo”. Para sus críticos, se sustituía la doctrina de la “destrucción mutua asegurada” característica del enfrentamiento entre bloques de la Guerra Fría, por la doctrina de la “destrucción solitaria asegurada” (Brzezinski, 2005, 57). Se trata del aspecto de la política de seguridad norteamericana que más controversias provocó entonces, siendo causa fundamental de graves desencuentros con sus tradicionales aliados occidentales.

Es preciso aclarar el auténtico significado de los términos *preventive* y *preemptive*, ante la aparente confusión en su empleo en la NSS 2002, así como en documentos y obras de diversos

⁹⁹ “The [Bush] Doctrine can be simplified as a commitment to preemptive war against terrorists groups, weak states that facilitate terrorist groups, and rogue states that sponsor terrorist groups.” (Ollivant, 2004, i).

¹⁰⁰ “The. U.S. doctrine on using force, therefore, would have to shift from relying on after-the-incident retaliations to preemptive action.” (Jentleson, 2007, 367).

¹⁰¹ “I will not wait on events, while dangers gather. I will not stand by, as peril draws closer and closer. The United States of America will not permit the world's most dangerous regimes to threaten us with the world's most destructive weapons.” (Bush, 2002b, 2).

¹⁰² “And our security will require all Americans to be forward looking and resolute, to be ready for preemptive action when necessary to defend our liberty and to defend our lives.” (Bush, 2002a, 3).

¹⁰³ “To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.” (The White House, 2002, 15).

autores, que suelen emplearlos de forma indistinta.¹⁰⁴ Esta precisión conceptual se considera necesaria para comprender el auténtico alcance de la “doctrina Bush”, y ante la falta de rigor en la utilización de los conceptos “acciones preventivas” y “acciones anticipatorias”.¹⁰⁵

Ante la certeza de que un ataque inminente va a producirse, la parte amenazada respondería con un ataque anticipatorio para contrarrestarlo. Con esta acción anticipatoria (*preemptive action*) se trata de contrarrestar una amenaza inminente y cierta.¹⁰⁶ Sin embargo, se considera ataque preventivo al dirigido contra una amenaza no tan inmediata, a más largo plazo, antes de que llegue a conformarse como tal. Por tanto, con la acción preventiva (*preventive action*) se trataría de evitar la materialización de esta amenaza, actuando por motivos cautelares.¹⁰⁷ Esta distinción es significativa dado que las acciones anticipatorias (*preemptive*) podrían considerarse dentro del ámbito de las acciones de legítima defensa reconocidas por el derecho internacional, frente a la más discutible esencia de las acciones preventivas (*preventive*).¹⁰⁸

En este punto, es preciso tener en cuenta la tradición anglosajona sobre la interpretación de la legítima defensa, la *self-defense* (defensa propia), de origen consuetudinario y de contenido más amplio (Lobo García, 2003, 1). La acción anticipatoria, “debido a su carácter de legítima defensa, es legal, o al menos cabe ser considerada dentro de la legalidad”, mientras que a la guerra preventiva se la acusa de ser “una acción de agresión y, por tanto, ilegal e inmoral” (Gray, 2007b, vi-vii). Es de suma importancia, en consecuencia, la caracterización una acción bien como preventiva, bien como anticipatoria, en cuanto a que esta última podría conseguir con más facilidad una justificación para el respaldo legal y la aceptación internacional.¹⁰⁹

¹⁰⁴ *Prevent* se define como “prevenir, evitar”, siendo *preempt* definido como “adelantarse a, anticiparse”.

¹⁰⁵ Ver un excelente ensayo de Colin S. Gray sobre las implicaciones de ambos conceptos, desde una perspectiva histórica y legal, en Gray (2007b).

¹⁰⁶ “*Preemption is not controversial; legally, morally, or strategically. To preempt means to strike first (or attempt to do so) in the face of an attack that is either already underway or is very credibly imminent.*” (Gray, 2007b, v).

¹⁰⁷ Ejemplos históricos de lo anterior pueden encontrarse en la actuación exterior de Israel. Su acción bélica en 1967 contra los estados árabes, la Guerra de los Seis Días, cabe considerarse como ataque anticipatorio (*preemptive action*), ante la inminente ofensiva de las fuerzas árabes que ya incluso habían comenzado los despliegues de fuerzas previos a su ataque a Israel. Y el ataque aéreo contra el reactor nuclear iraquí de Osirak, en 1981, es un claro ejemplo de ataque preventivo (*preventive action*), con el que trataba de evitar que Irak llegase a desarrollar el arma nuclear en el futuro.

¹⁰⁸ “*The preemptor has no choice other than to strike back rapidly [...] The preventor, however, chooses to wage war, at least to launch military action, because of its fears for the future should it fail to act now. In other words, the preventor strikes in order to prevent a predicted enemy from changing the balance of power or otherwise behaving in a manner that the preventor would judge to be intolerable.*” (Gray, 2007b, v-vi).

¹⁰⁹ “...el ataque estadounidense sobre Irak en 2003 fue posiblemente preventivo con respecto a alguna grave amenaza que se avecina, pero desde luego no se anticipó a ningún ataque inminente de los iraquíes.” (Brzezinski, 2005, 57).

No obstante, la NSS 2002 no establece esta distinción. Se refiere a la necesidad de realizar “acciones anticipatorias” (*acting preemptively*) para “prevenir” (*prevent*) las acciones terroristas, en ejercicio de la legítima defensa,¹¹⁰ en lo que representa una combinación de conceptos que se presta a la confusión.¹¹¹ Con ello, implícitamente está relacionando la amenaza terrorista, así como la representada por el supuesto programa de armas de destrucción masiva del régimen iraquí, en el ámbito de las amenazas inminentes que exigen una acción “anticipatoria” y asociada por tanto al irrenunciable principio de legítima defensa.¹¹²

Bush ya había anunciado públicamente en junio de 2002, en su discurso en West Point antes mencionado, su intención de actuar “ofensivamente” para hacer frente a estas amenazas antes de que se materialicen (Bush, 2002a, 3), sin que pareciera conceder importancia a esta distinción entre acciones “anticipatorias” o “preventivas”. En septiembre, con la promulgación de la NSS 2002, la administración Bush estaba presentando ante el pueblo norteamericano y la opinión pública mundial el posible ataque contra Irak no sólo como necesario, sino también como inevitable, dada la inminencia de que Sadam consiguiese desarrollar WMD, y situado en el ámbito de la *self-defense*, esto es, de las acciones anticipatorias.

Puede concluirse, por tanto, que la doctrina Bush, conocida como “doctrina del ataque preventivo”, debe ser definida, con mayor rigor, como “doctrina del ataque anticipatorio”, en la que las amenazas representadas por aquellos regímenes que desarrollan WMD, como el iraquí, pasan a tener una consideración de inminentes y demandantes de una acción inmediata, según el principio de legítima defensa.

En este sentido, la labor de los Servicios de Inteligencia es fundamental, dado la necesidad no sólo de identificar, sino de categorizar correctamente la amenaza. En la esencia para considerar una acción como anticipatoria y, por tanto, de legítima defensa, está la valoración que de esta amenaza realicen los Servicios de Inteligencia. Una incorrecta valoración puede suponer una

¹¹⁰ “...we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country...” (The White House, 2002, 6).

¹¹¹ “... the so-called Bush Doctrine of 2002 either deliberately or accidentally misused the concept of preemption.” (Gray, 2007b, 6).

¹¹² “What the Bush administration termed ‘preemption’ should more properly have been called prevention. Preemptive action applies to the danger of imminent attack, not the possibility or likelihood of it down the line. By employing the term preemption with reference to a relatively remote possibility the administration was in effect exaggerating the immediacy of the threat from Iraq.” (Crockatt, 2007, 174).

ejecución prematura de una acción preventiva, pero bajo la forma de una acción anticipatoria.¹¹³

La disuasión, si bien efectiva durante la Guerra Fría, ha perdido su valor como herramienta válida frente a quienes consideran las WMD no como el último recurso, sino como su opción preferente (Kristol y Kaplan, 2004, 134). El presidente Bush ya había anunciado la invalidez de los conceptos de disuasión y contención frente a terroristas y regímenes que busquen desarrollar WMD (Bush, 2002a, 3). También había sido denunciada la política de apaciguamiento de los años treinta frente a Hitler, cuyo fracaso trajo como consecuencia la Segunda Guerra Mundial, demostrando la inutilidad de intentar acuerdos con dictadores.¹¹⁴ Por tanto, la implementación de estas acciones definidas como “anticipatorias” en la NSS 2002, esencia de la “doctrina Bush”, van a requerir necesariamente del empleo del poder militar. Para ello, las fuerzas armadas pasan a constituir una prioridad en cuanto a su reconfiguración con nuevos materiales y organización, y a su potenciación con un aumento de su entidad (Halper y Clarke, 2004, 143).

En ello no sólo tuvo una influencia determinante, como se ha expuesto anteriormente, el ideario *neoon*. También la opinión pública norteamericana en general, según reflejan diversas encuestas realizadas tras los atentados, mostró un abrumador apoyo a la realización de acciones militares de represalia contra los responsables de la masacre (Hewitt, 2003, 4). En las encuestas realizadas tras el 11-S, al ser preguntados sobre si consideraban más significativo históricamente para el país el ataque a Pearl Harbor o los atentados de Nueva York y Washington, tres de cada cuatro encuestados se decidieron por los ataques del 11-S. Ello explica que existiese un amplio respaldo al empleo de fuerzas terrestres en la GWOT, a pesar del riesgo de bajas, y de las perspectivas de una campaña de larga duración (Larson y Savych, 2005, xxii).

Es precisamente la aplicación preferente del poder militar frente a otros como el diplomático, el de la información, y el económico, lo que caracteriza la respuesta de la administración Bush tras el 11-S.¹¹⁵ El concepto de poder nacional encuentra múltiples acepciones. Merece destacar la del profesor Joseph Nye, para quien el “poder” está directamente relacionado con la capacidad de conseguir los objetivos propios haciendo que otros cambien su comportamiento para

¹¹³ “Los fallos a la hora de discernir entre uno y otro tipo de situación podrían precipitar una epidemia de guerras ‘preventivas’ unilaterales camufladas bajo la etiqueta de ‘anticipatoria’.” (Brzezinski, 2005, 58).

¹¹⁴ “*The overriding historical analogy for American conservatives in the war on terror, as it was for many in the Cold War, is that of appeasement of the 1930s, the lesson being that it is futile and dangerous to compromise with dictators.*” (Crockatt, 2007, 174).

¹¹⁵ Los elementos del poder nacional son reconocidos con el acrónimo DIME: diplomático, de información, militar y económico.

apoyarlos.¹¹⁶ A Nye se debe el concepto de “poder blando”, basado en la persuasión y la atracción hacia los valores e ideales propios, o “poder para absorber” a terceros, como contraposición al “poder duro”, identificado con el poder militar y el económico.¹¹⁷

Nye considera que, en la era de la información global, el poder se distribuye como un juego de ajedrez tridimensional. El tablero superior, el militar, es unipolar y está indiscutiblemente dominado por EEUU. El intermedio, el económico, es multipolar y dominado por EEUU, Europa y Japón, que generan dos tercios de la producción mundial. Y el tablero inferior, el de las relaciones transnacionales basadas en el “poder blando”, se encuentra fuera del control gubernamental, con una estructura de poder muy dispersa entre diversos actores no estatales (Nye, 2003, 195). Es este ámbito del poder blando donde EEUU se verá abocado necesariamente a la cooperación internacional a fin de mantener su ventaja comparativa también en esta forma de poder. En cualquier caso, puede afirmarse que EEUU se encuentra en mejor posición que ningún otro estado-nación en las tres dimensiones mencionadas de poder: militar, económico y blando, si bien este último debe primar a la hora de concebir la acción exterior norteamericana.

No obstante, la respuesta inmediata tras el 11-S fue preferentemente militar. El 18 de septiembre de 2001, una semana después de los atentados, el Congreso de EEUU aprobó la ley denominada “Autorización para el uso de la fuerza militar”, por la que se capacitaba al presidente al empleo de las fuerzas armadas contra los responsables de los ataques lanzados contra EEUU.¹¹⁸ De las diversas medidas legislativas tomadas por la administración para combatir esta nueva amenaza, es significativo reconocer en esta ley para empleo de la fuerza militar una prueba de la prioridad otorgada al poder militar en la recién desencadenada campaña contra el terrorismo.¹¹⁹

La necesidad de mantener unas fuerzas militares hegemónicas es una idea ampliamente difundida por los pensadores *neocons* (Kagan 2000, 241), como ha sido expuesto en este trabajo.

¹¹⁶ “Sencillamente, el poder es la capacidad de obtener los resultados que uno quiere, y en caso necesario, de cambiar el comportamiento de otros para que esto suceda.” (Nye, 2003, 25).

¹¹⁷ “El poder blando procede en gran parte de nuestros valores. Estos valores se expresan en nuestra cultura, en la política interna de nuestro país y en la forma en que actuamos en el contexto internacional.” (Nye, 2003, 31).

¹¹⁸ La Ley 107-40, en su Sección 2, apartado (a), dice: “*The President is authorized to use all necessary and appropriate force against those nations, organizations, or persons he determines planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harbored such organizations or persons, in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations or persons.*” Authorization for Use of Military Force (2001).

¹¹⁹ Ver compendio de las medidas legislativas y declaraciones oficiales de autoridades norteamericanas tras el 11-S, en September 11, 2001: Attack on America (s.f.).

Para conseguirlo, dos son los objetivos fundamentales a conseguir. Por un lado, un incremento en los gastos de defensa que hagan posible mantener una disuasión creíble y, sobre todo, una capacidad de acción resolutiva, en cualquier parte del globo donde los intereses e ideales norteamericanos así lo demanden. Y por otro lado, una transformación de las fuerzas militares integral, en los aspectos tecnológicos, organizativos, y doctrinales.

6.2.2. El cambio de régimen

El segundo principio que caracteriza la doctrina Bush es el recurso al cambio de régimen cuando así lo requieran los intereses norteamericanos. En su discurso en West Point, en junio de 2002, el presidente había adelantado su intención de extender la GWOT a los regímenes que supusiesen una amenaza.¹²⁰ Es éste uno de los rasgos del pensamiento *neoon*, consecuencia de la creencia en la necesidad de imponer la democracia por la fuerza si es preciso.¹²¹ Este aspecto es coherente con la expansión de los principios de libertad y dignidad humana presentes entre los objetivos de la GWOT, en línea con el ideario neoconservador,¹²² así como con la cultura estratégica norteamericana. Precisamente, las primeras palabras de la introducción del presidente en la NSS están referidas a la ambición de EEUU de convertirse en garante de la democracia, la libertad y el libre mercado, mostrando su compromiso con extender estos principios por todo el mundo.¹²³ Para conseguirlo, será inevitable recurrir en ocasiones al cambio de régimen.

La NSS 2002 reconoce que la prioridad es la destrucción de las organizaciones terroristas.¹²⁴ No obstante, la ampliación del objetivo de la GWOT más allá de las organizaciones terroristas globales justifica esta necesidad de ejercer el cambio de régimen. Con ello se pasa a incluir entre los objetivos de la GWOT a las entidades estatales o “estados canalla” (*rogue states*) en un doble

¹²⁰ “All nations that decide for aggression and terror will pay a price. We will not leave the safety of America and the peace of the planet at the mercy of a few mad terrorists and tyrants.” (Bush, 2002a, 4).

¹²¹ Es preciso recordar aquí la carta abierta dirigida en 1998 por el PNAC, emblemático *think tank neocon*, al entonces presidente Clinton, instándole al derrocamiento del régimen de Saddam Hussein.

¹²² “The war on terrorism in all its aspects was being fought to defeat evil and defend freedom: freedom for the Afghan women, who had been so brutally repressed by the Taliban; freedom for the Iraqi people, who needed to be liberated from Saddam Hussein; freedom for Americans to be able to live without the fear of terrorist attack; freedom for people everywhere to live without repression and fear.” (Jentleson, 2007, 369).

¹²³ “Finally, the United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world.” Introducción en The White House (2002).

¹²⁴ Dedicar un capítulo completo a este aspecto. Ver Capítulo III, “Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends”, en The White House (2002, 5-8).

aspecto. Por un lado, serán objetivo preferente de las acciones de EEUU aquellos gobiernos que acojan o presten apoyo a grupos terroristas, como el gobierno talibán de Afganistán.¹²⁵ Y además, lo serán aquellos regímenes que estén desarrollando WMD, o ya estén en posesión de ellas, y que planteen un peligro potencial para la seguridad del pueblo norteamericano.¹²⁶ Se menciona expresamente a Irak y Corea del Norte.

Por tanto, el cambio de régimen sería una consecuencia de la evolución de los objetivos y alcance de la GWOT tal y como fue inicialmente concebida, que pasaría a convertirse en “Guerra global contra los estados que amenacen la seguridad de EEUU”. El ideario *neoon* también considera el cambio de régimen como una opción más en la actuación exterior de EEUU.¹²⁷ La necesidad de estar en condiciones de reaccionar contra los “estados canalla” antes de que sean capaces de emplear armas de destrucción masiva contra EEUU o sus aliados ha sido el argumento esencial que ha guiado la política exterior de la administración Bush para la intervención en Irak contra el régimen de Sadam Hussein, acontecimiento que ha conmocionado las relaciones internacionales como ningún otro en la última década.¹²⁸

No obstante, este énfasis en el cambio de régimen no debiera ser considerado una novedad en la política exterior de EEUU. La preferencia por esta práctica es reconocible tanto en la administración Bush padre como posteriormente en la de Clinton, debiendo ser considerada como la reacción más apropiada por parte de EEUU tras el final de la Guerra Fría para mantener su *status* de superpotencia.¹²⁹ Las intervenciones en Panamá en 1989 para deponer al presidente Noriega con la administración de George H. Bush, y en Haití, bajo presidencia de Clinton, para instaurar en el poder a Aristide, son ejemplo de lo anterior, si bien en ninguno de estos casos las intervenciones estaban motivadas por un peligro inminente o grave para la seguridad nacional.

Existe así mismo confusión entre los conceptos “cambio de régimen” (*regime change*) y

¹²⁵ “... *our enemies have seen the results of what civilized nations can, and will, do against regimes that harbor, support, and use terrorism to achieve their political goals.*” (The White House, 2002, 5).

¹²⁶ “*We must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States and our allies and friends.*” (The White House, 2002, 14).

¹²⁷ Ver ensayo “*National Interest and Global Responsibility*”, con el apartado titulado “*Regime Change*”, en Kristol y Kagan (2000, 17).

¹²⁸ El político y jurista español Antonio Garrigues Walker se ha referido al conflicto de Irak como “...un auténtico *tsunami* para las relaciones políticas internacionales y en su conjunto para la convivencia global.” (Garrigues Walker, 2005)

¹²⁹ “*George H. W. Bush noted the danger posed by ‘renegade regimes’, adding that the main danger to international peace stemmed from ‘a Third World state possessing weapons of mass destruction, sponsoring terrorism’ [...] Clinton noted that ‘rogue states pose a serious danger to regional stability in many corners of the world’.*” (Grossman y Dolan, 2011, 5).

“eliminación de régimen” (*regime removal*), que frecuentemente son tomados erróneamente como sinónimos. Las intervenciones mencionadas en Panamá y Haití se encuadrarían en este segundo ámbito, de forma que el primero, el cambio de régimen, es mucho más exigente en cuanto a que supone apoyar en la conformación de un gobierno legítimo y estable, con capacidad de ejercer el control del territorio nacional. En este caso la implicación de EEUU, y en concreto de sus fuerzas terrestres, es imprescindible, con un compromiso normalmente de largo plazo, que requerirá un cambio en la mentalidad del Ejército (Ollivant, 2004, 38).

6.2.3. El mantenimiento de la hegemonía global.

La tercera característica de la doctrina Bush es la voluntad de mantener el liderazgo norteamericano a nivel mundial. En junio de 2002, Bush había manifestado su intención de liderar los esfuerzos globales en su lucha contra los regímenes tiránicos y opresores.¹³⁰ Esta vocación de liderazgo no se limita al ámbito de la lucha contra la nueva amenaza representada por el terrorismo global y los regímenes dictatoriales que los apoyan y buscan obtener WMD. EEUU se erige, además, como garante global de la libertad, la democracia, los derechos humanos, la libertad religiosa, y el libre mercado.

En este aspecto se haya otro de los principios básicos del ideario *neoon*, a su vez profundamente arraigado en la conciencia del pueblo norteamericano. La libertad es el valor histórico más directamente asociado con los principios fundacionales del pueblo norteamericano y con su cultura.¹³¹ Y siendo la libertad un ideal básico a conseguir no sólo por el pueblo norteamericano, sino por toda la Humanidad, la expansión de la democracia es la herramienta para conseguir su implementación por todo el mundo, lo que a su vez garantizará la seguridad de EEUU, y su liderazgo hegemónico global.

Esta intención de EEUU de mantener su liderazgo a nivel global puede relacionarse con el “momento unipolar” tras la Guerra Fría y su *status* de única superpotencia. Un antecedente

¹³⁰ “By confronting evil and lawless regimes we do not create a problem, we reveal a problem. And we will lead the world in opposing it [...] We have a great opportunity to extend a just peace by replacing poverty, repression and resentment around the world with hope of a better day.” (Bush, 2002a, 4-5).

¹³¹ “Evidently freedom is the foundation on which all other values are based, and it resonates with ideas of freedom in the American Revolution, in biblical history, the struggles against slavery in all its forms, the free market, the first amendment to the US Constitution –indeed the whole gamut of political, economic, social, religious, personal and historical values on which the United States is founded.” (Crockatt, 2007, 177).

podemos encontrarlo en el controvertido documento “Guía para la Planificación de la Defensa” de 1992, atribuido a Wolfowitz, que reflejaba la necesidad para EEUU de mantener la hegemonía global en la posguerra fría sobre la base de una incuestionable superioridad militar, impidiendo la resurgencia de un contrapoder. Bush había manifestado tras el 11-S la intención de mantener esta superioridad militar como herramienta básica de su política exterior.¹³² Este liderazgo norteamericano, o “hegemonía global benevolente” que EEUU ejerce *de facto*, es otro argumento recurrente en el ideario *neocón*, considerado como la única forma viable de mantener la paz y prosperidad en todo el mundo.¹³³

La NSS 2002 refleja extensamente esta vocación de liderazgo global de EEUU, con numerosas referencias a su papel predominante como garante de la seguridad y bienestar globales.¹³⁴ Dedicar varios capítulos para definir la estrategia que promueva el desarrollo global de la economía de mercado, la expansión de la democracia, la colaboración internacional, y demás actuaciones que aseguren este liderazgo. Para ello, la estrategia de seguridad nacional de EEUU llevará a cabo un “internacionalismo genuinamente norteamericano”, que refleje la confluencia de sus valores y sus intereses nacionales (The White House, 2002, 1).

6.2.4. Las acciones unilaterales.

El cuarto rasgo que debe considerarse definitorio de la doctrina Bush es la intención a recurrir a acciones unilaterales cuando sea preciso para garantizar la seguridad de los intereses norteamericanos.¹³⁵ Cuando menos, la NSS contempla la constitución de “coaliciones *ad-hoc*” (*coalitions of the willing*), sin que dependan necesariamente de las organizaciones establecidas, para hacer frente a amenazas transnacionales.¹³⁶ Con esta fórmula se evitan los compromisos y

¹³² “America has and intends to keep military strengths beyond challenge.” (Bush, 2002a, 5).

¹³³ Ver ensayo “Statesmanship in the New Century”, en Wolfowitz (2000, 307-336); y “Strength and Will: A Historical Perspective”, en Kagan (2000, 337-362).

¹³⁴ “In pursuit of our goals, our first imperative is to clarify what we stand for: the United States must defend liberty and justice because these principles are right and true for all people everywhere [...] America must stand firmly for the nonnegotiable demands of human dignity: the rule of law; limits on the absolute power of the state; free speech; freedom of worship; equal justice; respect for women; religious and ethnic tolerance; and respect for private property.” (The White House, 2002, 3).

¹³⁵ “... we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively...” (The White House, 2002, 6). “Still, we will be prepared to act apart when our interests and unique responsibilities require.” (The White House, 2002, 31).

¹³⁶ “Forming coalitions of the willing and cooperative security arrangements are key to confronting these emerging transnational threats.” (The White House, 2002, 11).

limitaciones que las organizaciones internacionales pudiesen imponen al uso de la fuerza en la acción exterior preventiva de EEUU, pero al mismo tiempo se aprovechan las ventajas que el multilateralismo puede aportar en determinados casos.¹³⁷

Con anterioridad al 11-S, la administración Bush había mostrado enormes diferencias en este aspecto con respecto a la administración Clinton, que había realizado una aproximación fundamentalmente multilateral en sus relaciones exteriores (Jentleson, 2007, 259). Esta tendencia se vio acentuada tras el 11-S y el inicio de la GWOT. La administración Bush trató de no repetir lo que consideraba graves errores de la actuación exterior de Clinton en sus intervenciones en Balcanes, en unas tesis perfectamente asumidas por el ideario *neocon* desde antes del 11-S: había que evitar en la GWOT las restricciones y ataduras que la preferencia por la actuación en el concierto multinacional habían impuesto entonces a la actuación norteamericana.¹³⁸

La NSS 2002, como se ha expuesto con anterioridad, reconoce a EEUU el derecho de legítima defensa para actuar en solitario ante la inminencia de un ataque terrorista, a fin de anticiparse a los daños que pudiese causar. Este principio fue el que EEUU aplicó en sus actuaciones contra Afganistán en 2001, e Irak en 2003, donde la ausencia de un consenso internacional sobre el empleo de la fuerza no fue obstáculo para que llevase a cabo sus intervenciones militares.

No obstante, este principio puede considerarse relacionado con la cultura política norteamericana, en la que está arraigada una creencia generalizada en el “excepcionalismo Americano”. Así, existe una tradicional predisposición en EEUU contra la idea de “comunidad internacional”,¹³⁹ que va a encontrar reflejo en su reacción tras los ataques del 11-S, y en la elaboración de la NSS 2002. Esta actitud tiene a su vez relación con el elevadísimo valor que el pueblo norteamericano otorga al concepto de independencia,¹⁴⁰ que se encuentra arraigado en su cultura desde el propio nacimiento de EEUU como nación. Por tanto, en un momento en el que

¹³⁷ “It wanted the collective action, legitimization, and other benefits that multilateralism brings without any impediments on the U.S. capacity to act unilaterally.” (Jentleson, 2007, 368).

¹³⁸ “American reluctance to embrace the painstaking diplomacy needed to win U.N. Security Council approval, the disinclination to allow the U.N. any control over policing a postbellum order, the perceived disjunction between effective action and the requirement for unanimity, lack of faith in European allies, and the preference for taking unilateral action were embedded in the neoconservative paradigm for world order well before George W. Bush moved into the White House.” (Halper y Clarke, 2004, 91).

¹³⁹ Ver Capítulo 7 “The Bush Administration and the Idea of International Community”, en Crockatt (2007, 186-216).

¹⁴⁰ “What is at issue [unilateralism] is not only a policy choice or a party program or even a presidential philosophy but a political culture with deep historical roots [...] Whatever the reigning orthodoxy or slogan, at whatever time in its history, whether it be non-entanglement, isolationism, manifest destiny, making the world safe for democracy, or ensuring the survival of liberty, the notion of independence has never been far from the surface.” (Crockatt, 2007, 154).

ha sido trágicamente atacado en su propio territorio, la administración norteamericana encuentra en el unilateralismo una aproximación congruente con la cultura política del país.

A pesar de lo anterior, inmediatamente tras el 11-S, tanto el pueblo norteamericano en general, como la administración Bush en particular, recibieron un aluvión de muestras de solidaridad y apoyo sin precedentes, provenientes de prácticamente todos los rincones del mundo, tanto por parte de países como de organizaciones internacionales.¹⁴¹ Así, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó por unanimidad el mismo 12 de septiembre la Resolución 1.368, que invocaba el “derecho a la legítima defensa individual o colectiva”, en los términos del artículo 51 de la Carta (Rupérez, 2005, 68), lo que puede considerarse una autorización implícita a las posibles acciones armadas que EEUU considerase conveniente iniciar. La inmensa mayoría de naciones mostraron su apoyo a la coalición liderada por EEUU contra el terrorismo.¹⁴²

A su vez la OTAN, por primera vez en su historia, invocó el Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, por el que “un ataque armado contra uno o más de los Estados miembro, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todos ellos...”, dando opción a adoptar las medidas necesarias, lo que supuso un apoyo claro y explícito de la principal organización de seguridad colectiva a posibles acciones armadas de respuesta que llevase a cabo EEUU.

Así, las dos principales organizaciones internacionales de cooperación y seguridad, Naciones Unidas y OTAN, adoptaron medidas excepcionales de apoyo a EEUU tras el 11-S. No obstante, destacados *neocons* como Kagan y Perle se mostraron escépticos en cuanto a la validez del apoyo de la comunidad internacional, especialmente de los socios europeos, en una muestra de su rechazo a las organizaciones internacionales y la preferencia por la actuación unilateral.¹⁴³

No obstante, la aproximación de la administración Bush fue diferente en cuanto a las relaciones bilaterales. Desde los primeros momentos de la GWOT se iniciaron acuerdos

¹⁴¹ “The global coalition initially forged after September 11 numbered over 170 countries. Not all joined the war effort in Afghanistan, but most if not all provided some form of support for some aspect of the war on terrorism.” (Jentleson, 2007, 368).

¹⁴² “Some aspects of the U.S. strategy were debated, but the right to use force in this situation was widely accepted by the international community. The United Nations Security Council supported it, and over 170 nations joined the broader U.S.-led global coalition against terrorism.” (Jentleson, 2007, 365).

¹⁴³ “The answer for Kagan was obvious: ‘With almost three thousand dead in New York City, and Osama bin Laden on the loose in Afghanistan, the U.S. military and the Bush administration had little interest in working through NATO. This may have been unfortunate from the perspective of transatlantic relations but it was hardly surprising.’ As Perle said of the Europeans after September 11, ‘we no longer need them in the way that we once did. They are no longer vital to the defense of our interests in the world.’ (Harper y Clarke, 2004, 95).

bilaterales en materia contraterrorista con países como Rusia, China, India, Paquistán y varias repúblicas de Asia Central, que hasta entonces habían sido prácticamente inexistentes. Y por otro lado, se profundizaron las relaciones ya existentes con otros países, como es el caso de Argelia, Barhein, Egipto, Marruecos, Túnez y los Emiratos Árabes (U.S. Department of State, 2002, IV).

Fue precisamente en esta priorización de la actividad bilateral caso por caso, en detrimento de la relacionada con las organizaciones internacionales de alcance regional o mundial, donde la diplomacia norteamericana puso el énfasis, en los que puede identificarse como una premisa del ideario *neocon* ya mencionada: la búsqueda de “coaliciones *ad hoc*”. Los *neocons* se refieren a esta actividad de política exterior como “internacionalismo conservador”, que figura como “internacionalismo genuinamente norteamericano” en la NSS 2002, y está a su vez íntimamente relacionado con la vocación de liderazgo global de EEUU.¹⁴⁴

Para hacer frente a esta nueva amenaza, la administración buscó nuevos lazos o estrechó los existentes con aquellos países considerados en mejores condiciones de proporcionarle apoyo en este ámbito, sin depender necesariamente de las principales organizaciones del sistema de seguridad global como la ONU y la OTAN. Ello ha hecho que EEUU haya buscado alianzas para su GWOT en países con un escaso respeto por los derechos humanos,¹⁴⁵ que de otro contexto no habría llevado a cabo, con la premisa de que “el enemigo de mi enemigo es mi amigo”.

La intervención en Irak en 2003, consecuencia directa de los principios de la NSS 2002, puso en cuestión la validez de organizaciones de seguridad tan sólidas como la OTAN, provocando el desencuentro de EEUU con sus tradicionales aliados europeos, y alterando los presupuestos que hasta entonces habían regido las relaciones internacionales. Este hecho evidenció la diferencia de criterios entre norteamericanos y europeos para articular una respuesta a la amenaza terrorista.¹⁴⁶ Además, la guerra de Irak fue causa de una profunda crisis en las relaciones entre EEUU y ciertos países europeos encabezados por Alemania y Francia, cuestionando la validez del vínculo trasatlántico entre Norteamérica y Europa Occidental de cinco décadas de validez.

Las auténticas razones que llevaron al presidente Bush a decidir la invasión de Irak

¹⁴⁴ Ver el concepto “*conservative internationalism*”, en Ceaser (2000, 25).

¹⁴⁵ “The ‘ABT’ (*anybody but terrorists*) rationale for alliances and commitments risks giving the United States bedfellows as strange as those brought out by the ‘ABC’ (*anything but communism*) rationale used during the Cold War.” (Jentleson, 2007, 372).

¹⁴⁶ “Para Europa, el concepto de guerra total contra el terrorismo implica una respuesta más matizada y multicolor [...] Los europeos creen en los beneficios de la diplomacia, los incentivos económicos, el cambio político pacífico y las campañas de concienciación”. (Matthews, 2005, 20).

probablemente tarden años en ser conocidas, tras la desclasificación de documentos oficiales y la revisión desapasionada y con rigor histórico sobre lo acontecido entre septiembre de 2001 y marzo de 2003. En cualquier caso, puede considerarse como aplicación directa de los principios recogidos en la NSS 2002, la “doctrina Bush”. Además de los argumentos principales sobre los que la administración norteamericana justificó la intervención en Irak, tales como su posesión de WMD y los lazos con organizaciones terroristas, cabe identificar otros: la intención de transformar políticamente un “Irak malo” en un “Irak bueno”, y un “Oriente Próximo malo” en un “Oriente Próximo bueno”; el ambiente de miedo creado tras los ataques del 11-S; la influencia de los *neocons*, que alimentaron ese miedo; el aislamiento político y geográfico de Irak; la debilidad de sus fuerzas militares; y el creciente poder de las fuerzas norteamericanas con su modelo transformacional recientemente demostrado en Afganistán (Lewis, 2007, 412).

En cualquier caso, los argumentos principales para la intervención en Irak pueden extraerse de la aparición pública del presidente Bush ante los medios de comunicación el 19 de marzo de 2003 para anunciar el inicio de la operación “Libertad para Irak” (*Operation Iraqi Freedom, OIF*). Éstos eran el desarme de Irak, la liberación de su pueblo, y la defensa del mundo del grave peligro que representaba. La coalición, formada por unos 40 países que colaboraron de diferentes formas, presentaba la intervención como una empresa multinacional (Jentleson, 2007, 374), si bien países tan representativos como Alemania, Francia, Rusia y Egipto habían mostrado su firme desacuerdo con la invasión. Estos argumentos, entre otros, se combinaron para motivar la decisión del presidente Bush de invadir Irak, iniciando un conflicto que supondría un enorme coste en vidas, recursos económicos y credibilidad internacional a EEUU.

CAPÍTULO 7

LAS CAMPAÑAS “TRANSFORMACIONALES” DE IRAK Y AFGANISTÁN Y LA INSURGENCIA

“In the initial phases, the military operated well. And they operated well because they were fighting a traditional war against an army. And an army can defeat another army by being intelligently run by generals. The problem arises when you’re no longer fighting an army but you’re beginning to fight a people. And for that the US Army wasn’t all that ready.”

Brzezinski, citado en Rothkopf, *National Insecurity*, p. 27.

Este capítulo analiza la incorporación de la Transformación militar a las campañas militares de Afganistán en 2001, e Irak en 2003, y el impacto que la aparición de la insurgencia y las operaciones COIN tendrán sobre los planes transformacionales alentados desde el Pentágono en un proceso “de arriba abajo” (*top-down*). Estos planes fueron fuertemente contestados por los mandos militares, principalmente del Ejército, con el consiguiente deterioro en las relaciones cívico-militares. Por tanto, en este periodo se producen interesantes interacciones entre el nivel político, representado por el SecDef Donald Rumsfeld, y el nivel militar, personalizado principalmente por el Jefe de Estado Mayor del Ejército, general Eric Shinseki. Sus diferencias sobre el planeamiento de las operaciones en la GWOT y el desarrollo de la Transformación permiten concluir una desafección de los mandos militares hacia las tesis transformacionales, consecuencia del paradigma imperante entre éstos.

Asimismo, se analizan las causas que llevaron al nacimiento y auge de la insurgencia en Irak, debidas a acciones y omisiones tanto por parte del poder político como de los líderes militares. Finalmente, el deterioro de la situación de seguridad en Irak primero, y Afganistán después, permite obtener importantes conclusiones para entender la defunción del “paradigma transformacional” hacia finales de 2006, que pasa a ser sustituido por otro diferente, e impuesto “de abajo arriba” (*bottom-up*): el “paradigma COIN”.

7.1. AFGANISTÁN 2001, IRAK 2003: EL “MODELO RUMSFELD” DE EMPLEO DEL PODER MILITAR.

La GWOT emprendida como respuesta de EEUU a los ataques del 11-S tuvieron en las operaciones “Libertad Duradera” (*Enduring Freedom, OEF*) y “Libertad para Irak” (*Iraqi Freedom, OIF*), que llevaron a las tropas norteamericanas a las calles de Kabul y de Bagdad en 2001 y 2003, respectivamente, las consecuencias de mayor alcance en la actuación exterior del país. Estas intervenciones militares, a las que EEUU ha dedicado importantes recursos humanos y económicos, han tenido trascendentales consecuencias para la evolución del escenario de seguridad no solo de estos países de Asia y Oriente Medio, sino de nivel global, redefiniendo el mapa de las Relaciones Internacionales.

Este apartado no pretende el estudio desde el punto de vista militar del desarrollo de estas campañas militares, sino el análisis de las relaciones cívico-militares centradas en las interacciones entre el nivel político y los altos mandos militares para determinar el planeamiento de ambas operaciones y la forma de empleo del poder militar, con especial atención a la particular visión que sobre este aspecto tenía el entonces SecDef, Donald Rumsfeld, y sus relaciones con los altos mandos militares, responsables últimos del planeamiento y conducción de las operaciones militares en el marco de la GWOT.

Es preciso estudiar el alcance y objetivos pretendidos para este proceso de Transformación liderado por Rumsfeld para comprobar el impacto que tuvo sobre el planeamiento y ejecución de las primeras fases de las campañas OEF y OIF, así como para la forma de implementar las campañas de lucha contrainsurgencia (COIN) desarrolladas en Afganistán e Irak.

El estudio se centrará en los dos aspectos que resultaron de mayor controversia en las relaciones cívico-militares en el Pentágono. Por un lado, el número de tropas a desplegar sobre el terreno, por tratarse de un aspecto directamente relacionado con los principios de la Transformación, que privilegia el empleo de reducidos contingentes como uno de sus principios característicos, según se ha estudiado anteriormente. Y en segundo lugar, las responsabilidades y alcance de la denominada Fase IV de las operaciones militares, la relativa a la estabilización y reconstrucción, y a cuya falta de adecuada consideración durante el planeamiento de ambas intervenciones se atribuye el nacimiento y desarrollo de la insurgencia.

7.1.1. La “campana transformacional” de Afganistán: éxitos iniciales de la *Rumsfeld’s Way of War*.

Tras haber estudiado las circunstancias que rodearon las decisiones sobre el objetivo que EEUU elegiría como respuesta tras el 11-S en la GWOT recién comenzada, en este apartado se analizan los aspectos concretos sobre la forma de aplicación del poder militar norteamericano preferida por el SecDef Rumsfeld, en el contexto de la Transformación militar entonces en curso.

Desde los momentos iniciales de la GWOT quedó patente que las operaciones militares se llevarían a cabo según las nuevas teorías que se imponían entre las élites políticas del Pentágono. La aplicación de este concepto llevaba implícita la renuncia al empleo de grandes contingentes de fuerzas, cuyo efecto sería sustituido por esta combinación de SOF, bombardeos de precisión, y fuerzas de pequeña entidad, que pretenden causar un efecto psicológico paralizante en el adversario, según el concepto de *Shock and Awe* preferido por Rumsfeld. Ésta sería la fórmula elegida para el diseño y ejecución de OEF en 2001 y OIF en 2003.

El presidente Bush tomó la decisión de atacar militarmente al régimen talibán en Afganistán, que servía de santuario a Al- Qaeda y a su líder, Bin Laden, el mismo 11-S. Pero en aquellos primeros momentos de desconcierto, el Pentágono no fue capaz de proporcionar opciones de respuesta militar de acuerdo a la visión preferida por los líderes políticos. La máxima autoridad militar era el CJCS general Hugh Shelton, cuyo relevo por el general Richard Myers el 1 de octubre había sido anunciado. El general Tommy Franks, como jefe del Mando Central (*Central Command, CENTCOM*), era el máximo responsable de todas las operaciones militares en Oriente Medio, y por tanto de planear y conducir la campaña militar contra Afganistán.

El CENTCOM carecía de planes de contingencia preparados de antemano para una intervención militar resolutiva y de gran envergadura en Afganistán, más allá de ataques aéreos o de misiles de crucero, y acciones de obtención de información.¹ La guerra del Golfo de 1991, con las operaciones “Escudo del Desierto” primero y “Tormenta del Desierto” después, con meses de planeamiento, acumulación de recursos y preparación de las fuerzas, eran todavía el

¹ Ver Rumsfeld (2011, 359), Boot (2006b, 364), Woodward (2006, 77), Cordesman (2004, 14) y Woodward (2002, 25).

modelo preferido por los mandos militares, de acuerdo con la *American Way of War*. Éste era el principal problema que aquejaba a la maquinaria militar de EEUU, la más poderosa del mundo: su falta de capacidad de respuesta rápida y ágil. De aquí la intención del general Shinseki, anteriormente estudiada, de transformar el Ejército.

En concreto, en una reunión ante el Consejo de Seguridad Nacional el 15 de septiembre, el general Shelton propuso tres opciones de respuesta militar. La primera de ellas se reducía a ataques con misiles de crucero *Tomahawk* contra los campos de entrenamiento terroristas, posiblemente desocupados, una línea de acción a la que Clinton había recurrido años atrás, y a la que Bush se refirió, en tono despectivo, como “dar golpes a la arena”. La segunda opción suponía combinar estos ataques con misiles de crucero con una campaña de bombardeos aéreos de varios días, lo que en definitiva suponía “dar golpes en la arena pero un poco más fuerte” (Rumsfeld, 2011, 359). El presidente rechazó estas opciones, que podrían ser percibidas por el pueblo norteamericano y la comunidad internacional como poco contundentes, y con un limitado valor militar (Cordesman, 2004, 14).

La tercera opción contemplaba una combinación de ataques de misiles de crucero, bombardeos aéreos, y lo que el general Shelton denominó como “botas sobre el terreno”, con despliegue de fuerzas terrestres aunque sin definir ni su entidad ni su misión. En cualquier caso, esta opción implicaría un plazo considerable de tiempo para preparar y llevar a cabo este despliegue terrestre, pero fue la elegida por el presidente, quien urgió para que fuese planeada en detalle lo antes posible.² Con ello quedaba claro que la respuesta militar a los atentados del 11-S nada tendría en común con las acciones de represalia llevadas a cabo la década anterior, así como la percepción de Rumsfeld de que los líderes militares carecían de una mentalidad creativa e imaginativa ante el nuevo escenario (Woodward, 2002, 25).

Estos momentos iniciales de desconcierto tras el 11-S, además de ser aprovechados por los *neocon* como se ha referido anteriormente, y de mostrar la ausencia de planes de contingencia adecuados por parte del Pentágono, sirvieron al entonces director de la CIA, George Tenet, para ganarse definitivamente la confianza y el apoyo del presidente Bush, la cual llevaba buscando en los meses transcurridos desde su llegada al poder (Risen, 2006, 18). No fue en el Pentágono, sino en la CIA, donde el presidente encontró las primeras opciones de respuesta

² “The President said he wanted American military forces on the ground in some fashion as soon as an effective response could be prepared and mounted. Shelton responded that a buildup of conventional ground troops could take months. I was concerned that during those months of preparation al-Qaida could scatter, and that the American people would be at risk of another attack...” (Rumsfeld, 2011, 359).

hacia el nuevo desafío planteado. Tenet supo obtener partido al largo historial de actividades clandestinas de la agencia en Afganistán, en tiempos de la ocupación soviética. Mientras la Fuerza Aérea debían recurrir inicialmente a antigua cartografía soviética para preparar su campaña aérea, la CIA había mantenido su red de contactos con diferentes tribus con la finalidad de obtener información sobre las actividades y paradero de Bin Laden, herencia de sus operaciones durante la ocupación soviética (Risen, 2006, 19).

Así, tan sólo quince días después de los ataques del 11-S, la CIA ya había infiltrado en Afganistán equipos paramilitares para operaciones encubiertas, con gran enojo de Rumsfeld, que veía en esta acción un obstáculo al protagonismo que pretendía para el Pentágono en la incipiente GWOT.³ Fueron estos equipos de la CIA los que prepararon el posterior despliegue de las SOF que tuvo lugar ya comenzada la campaña de bombardeos aéreos.

OEF, iniciada el 7 de octubre de 2001, apenas tres semanas después de los atentados del 11-S contra el régimen talibán de Afganistán que proporcionaba su santuario a Al- Qaeda, fue la primera operación militar de la recién declarada GWOT. Esta operación siguió fielmente el diseño preferido por *Shock and Awe* y el concepto de Dominio Rápido: mínima presencia de fuerzas sobre el terreno a cargo de las SOF, empleo abrumador del poder aéreo en acciones selectivas y ataques de precisión,⁴ e intensa campaña de acción psicológica para vencer la resistencia de los talibanes.⁵ El empleo de un contingente terrestre fue descartado, no solamente por las carencias del Ejército para proporcionar una adecuada respuesta rápida, sino también por la dramática experiencia sufrida las tropas soviéticas apenas una década atrás,⁶ y que contribuyó en su momento de forma muy importante al colapso definitivo de la Unión Soviética.

Desde los inicios de OEF se produjeron serias disputas entre Rumsfeld y el jefe del CENTCOM, general Franks. El SecDef estaba enojado por lo que consideraba una excesiva dependencia de Franks del asesoramiento de la CIA sobre la forma de llevar la campaña de

³ “And Rumsfeld sat uneasily on the sidelines. At an NSC meeting on October 16, his frustration boiled over. ‘This is the CIA’s strategy,’ he declared. ‘They developed the strategy. We’re just executing the strategy.’” (Woodward, 2006, 78).

⁴ “In Desert Storm, 10 percent of U.S. weapons were precision guided. By 2001, a decade later, some 70 percent of U.S. air-delivered weapons were guided by lasers or GPS with devastating accuracy.” (Rumsfeld, 2011, 427).

⁵ Excelente informe sobre la fase de operaciones convencionales contra los talibanes en octubre-noviembre de 2001, y su relación con los nuevos conceptos transformacionales, en Cordesman (2004).

⁶ “Large-scale troop deployments were ruled out. The Soviet experience had shown that large troop deployments were not effective, aroused negative local sentiment, and were vulnerable to low-intensity attacks.” (Cordesman, 2004, 15).

Afganistán,⁷ considerando conveniente la agencia una campaña de bombardeos de varios días y posteriormente esperar la reacción talibán antes de desplegar los equipos de SOF. Rumsfeld consideró que ello constituiría una reedición de la fallida estrategia de la “Respuesta gradual” seguida en Vietnam (Feith, 2008, 106), y contrario a los preceptos de Dominio Rápido, por lo que fue desechado desde el mando político. Las operaciones terrestres por las SOF debían comenzar lo antes posible.

En sus memorias, el general Franks refiere que en estos momentos iniciales de gran incertidumbre, en los que la injerencia de Rumsfeld en la forma de conducir las operaciones militares era manifiesta, llegó a poner su cargo a disposición del SecDef al considerar que había perdido su confianza, en una conversación presenciada por el general Myers. Rumsfeld le pidió que siguiese en su cargo, asegurándole que mantenía su confianza.⁸ En cualquier caso, esta difícil relación entre Rumsfeld y Franks en las primeras semanas tras el 11-S es indicativa de la frustración del SecDef ante la que consideraba incapacidad de los mandos militares de ofrecer una opción de respuesta adecuada a la nueva amenaza.⁹

La mayor parte de la operación para derrocar a los talibanes corrió a cargo de un centenar de miembros de la CIA y unos trescientos de SOF sobre el terreno, en coordinación con la Alianza del Norte opuesta al régimen talibán, y el apoyo del abrumador poder aéreo norteamericano (Woodward, 2006, 78). Se trató de una solución “no convencional, y transformacional” al problema planteado de acabar con el santuario de Al- Qaeda (Boot, 2006b, 364). Hasta el 20 de octubre no tuvo lugar la primera acción de fuerzas de cierta entidad, cuando unos 200 *Rangers* realizaron un salto paracaidista para ocupar un aeródromo a 60 millas al suroeste de Kandahar. Sin un significado táctico relevante, su finalidad fue difundir al mundo imágenes sobre la implicación de EEUU, también con fuerzas terrestres, en el esfuerzo de la GWOT. Miembros de las SOF criticaron esta acción, calificándola de “show televisivo” (Hersh, 2004, 122).

Esta operación militar para derrocar al régimen talibán fue un éxito abrumador. El 22 de

⁷ “My goodness, Tommy,’ I repeatedly said to Franks. ‘The Department of Defense is many times bigger than the CIA, and yet we are sitting here like little birds in a nest, waiting for someone to drop food in our mouths.’” (Rumsfeld, 2011, 391-392).

⁸ En esta conversación, Franks también expresó su disconformidad por las injerencias en las operaciones de los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos, que se encontraban fuera de la cadena de mando, y que impactaban en la conducción de las operaciones: “Thank you, Mr. Secretary. Thanks, Dick [Myers]. One thing you can do is remind the Service Chiefs about the chain of command. They’re still working hard on their individual service ‘cottage industries’, and it’s not helping.” (Franks, 2004, 300-301).

⁹ “In truth, the frustration extended well beyond Tommy Franks. In the month after 9/11, I had been continually disappointed that the military had been unable to provide the President with military options to strike and disrupt the terrorist networks that were planning still more attacks.” (Rumsfeld, 2011, 392).

diciembre de 2001, dos meses y medio tras el inicio de las hostilidades, Hamid Karzai juró en Kabul su cargo de primer ministro interino de Afganistán, siendo establecida la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (*International Security Assistance Force, ISAF*). Las bajas norteamericanas fueron once muertos y 35 heridos, habiendo sufrido los talibanes y miembros de Al-Qaeda entre 8.000 y 12.000 muertos (Rumsfeld, 2011, 400). Bin Laden no había sido capturado, pero Al-Qaeda había perdido su santuario en Afganistán. Esta campaña permitió obtener importantes conclusiones para incorporar o mejorar capacidades militares consideradas transformacionales.¹⁰ Pero sobre todo sirvió para mostrar la validez de los principios transformacionales,¹¹ y de la nueva forma de empleo del poder militar abogada por Rumsfeld.¹²

En cualquier caso, al referirse en sus memorias a esta campaña, Rumsfeld insiste en que lo más importante había sido el empleo de forma innovadora y revolucionaria de las capacidades militares, combinando medios muy diferentes como bombardeos de precisión y pequeños equipos de SOF a caballo, y mínima presencia de fuerzas sobre el terreno, como esencia de la Transformación pretendida por el presidente Bush.¹³ En una conferencia pronunciada en enero de 2002 en la Universidad Nacional de la Defensa, un eufórico Rumsfeld exponía el combate para liberar Mazar-e Sharif el noviembre anterior, en Afganistán, como ejemplo de “batalla transformacional” y modelo de nuevas intervenciones militares.

Pero una vez más, Rumsfeld ponía el énfasis en la necesidad de aplicar nuevas fórmulas para el empleo de la fuerza, innovadoras, revolucionarias, como aspecto más importante de la Transformación, sobre los aspectos tecnológicos y basados en novedosos sistemas de armas.¹⁴ Pretendía ante todo provocar el surgimiento de nuevas ideas entre los líderes del Pentágono, civiles y militares, más allá de la mera incorporación de nuevos y avanzados sistemas.¹⁵ Así,

¹⁰ Entre las consecuencias para el proceso de Transformación, tras la fase inicial de operaciones, el Pentágono realizó un estudio denominado “*The US Program Decision Memorandum, PDM 4*”, que fue denominado “*Transformation PDM*”, y que exponía la necesidad de adquirir y mejorar los siguientes sistemas: comunicaciones satélite, vehículos aéreos no tripulados con misiles aire- tierra, el Sistema de Posicionamiento Global (Global Positioning System, GPS), satélites para obtención de imágenes, conversión de aviones C-130 en cañoneros AC-130 para ataque terrestre, y bombas para penetrar búnkeres, entre otros (Cordesman 2004, 71-72).

¹¹ “*The transformation of the American military was showcased in Afghanistan in 2001.*” (Boot, 2003, 1).

¹² Ver Cockburn (2007, 126) y Kagan (2006, 308).

¹³ “*Their work was a demonstration of the kind of defense transformation that the President envisioned – a mentality of eyes-wide-open situational awareness, can-do determination, and creative adaptability. The U.S. military had not undertaken cavalry charges on horses for decades, but during the campaign fifty-year-old B-52 bombers were dropping bombs guided by GPS and lasers with a small team of Americans on horseback.*” (Rumsfeld, 2011, 405).

¹⁴ “*Secretary Rumsfeld’s idea of transformation was, at root, about developing fundamentally ‘new ways of thinking’ that would permit employing evolutionary capabilities in revolutionary ways.*” (Echevarria, 2013, 110).

¹⁵ “*But when Rumsfeld and his senior aides, such as Stephen Cambone and Dov Zakheim, talk about ‘transformation,’ they are referring to much more than a change of weapons systems. They are referring to a change*

puede considerarse que la atribución a Rumsfeld de una obsesión puramente tecnocéntrica sobre su modelo transformacional, que parece haber calado en los ámbitos de la seguridad y defensa, no parecía corresponderse con sus propias declaraciones públicas.¹⁶ Para ello, debería vencer la resistencia al cambio de los líderes militares, además de modificar rasgos de la cultura estratégica norteamericana que se oponían a esta nueva forma de empleo del poder militar.

Al referirse al tipo de fuerzas y sistemas de armas requeridos, nuevamente aparecen los argumentos recurrentes en las primeras referencias a la Transformación en 1997: fuerzas fácilmente desplegadas, superioridad en la información, y armas de precisión y largo alcance.¹⁷ También se refiere a la importancia fundamental de cambiar la mentalidad sobre el empleo del poder militar y la forma de hacer la guerra, concediéndole a este aspecto una importancia mayor que al armamento de última tecnología.¹⁸ Y precisamente reconoce el contexto de la GWOT como el momento idóneo para este cambio, definiéndolo como un “acontecimiento transformacional”.¹⁹ Éstas son las claves, pues, del modelo de Transformación que va a dominar el debate estratégico de la defensa en los inicios de la GWOT, recogiendo el testigo de la RMA.

En los meses posteriores a la intervención en Afganistán se aprecia una gran actividad de Rumsfeld en medios de comunicación y publicaciones especializadas exponiendo su visión transformacional y el momento de cambio en el que se encuentran inmersas las Fuerzas Armadas norteamericanas.²⁰ Insiste en el hecho de que la Transformación será un proceso continuo, de

of mindset that will allow the military to harness the technological advances of the information age to gain a qualitative advantage over any potential foe.” (Boot, 2003, 1).

¹⁶ *“This is precisely what transformation is about. Here we are in the year 2002, fighting the first war of the 21st century, and the horse cavalry was back and being used, but being used in previously unimaginable ways. It showed that a revolution in military affairs is about more than building new high tech weapons, though that is certainly part of it. It’s also about new ways of thinking, and new ways of fighting [...] What was revolutionary and unprecedented about the blitzkrieg was not the new capabilities the Germans employed, but rather the unprecedented and revolutionary way that they mixed new and existing capabilities.” (Secretary Rumsfeld Speaks on 21st Century Transformation, 2002).*

¹⁷ *“To do this, we need rapidly deployable, fully integrated joint forces capable of reaching distant theaters quickly and working with our air and sea forces to strike adversaries swiftly, successfully, and with devastating effect. We need improved intelligence, long-range precision strikes, sea-based platforms to help counter the access denial capabilities of adversaries.” (Secretary Rumsfeld Speaks on 21st Century Transformation, 2002).*

¹⁸ *“All the high-tech weapons in the world will not transform U.S. armed forces unless we also transform the way we think, the way we train, the way we exercise and the way we fight.” (Secretary Rumsfeld Speaks, 2002).*

¹⁹ *“Some believe that, with the U.S. in the midst of a dangerous war on terrorism, now is not the time to transform our armed forces. I believe that quite the opposite is true. Now is precisely the time to make changes. [...] The war on terrorism is a transformational event that cries out for us to rethink our activities, each of us to rethink our activities, and put that new thinking into action.” (Secretary Rumsfeld Speaks, 2002).*

²⁰ En la prestigiosa publicación *Foreign Affairs*, ejemplar de junio de 2002, Rumsfeld publicó un artículo titulado “*Transforming the Military*”, que recogía básicamente los mismos argumentos expuestos en la conferencia anteriormente mencionada. Ver Rumsfeld (2002).

largo recorrido.²¹ El reciente éxito de la campaña en Afganistán parece avalar sus postulados y dar carta de naturaleza a sus tesis transformacionales.

Por otro lado, su estado de euforia y optimismo sobre la bondad de la senda transformacional era también compartido por las altas instancias políticas del Pentágono, como el Secretario del Ejército Thomas White.²² Destacados analistas y expertos en defensa también utilizan la campaña en Afganistán como ejemplo que reafirma los postulados del modelo de la Transformación y las capacidades que las Fuerzas Armadas deben implementar.²³ La Transformación se convierte en término de referencia en el ámbito de la defensa, con el que deben identificarse los sistemas y capacidades militares que aspiren a prevalecer en el futuro.²⁴

El propio presidente Bush también expone en público los fundamentos de la Transformación que pretende llevar a cabo durante su mandato. En junio de 2002, en el ya referido discurso en West Point, vuelve a mencionar su determinación en “transformar las fuerzas militares”.²⁵ Y en la NSS 2002, estudiada en el anterior capítulo, se refleja la necesidad de continuar con la Transformación, como una de las medidas que permitirán llevar a cabo las acciones anticipatorias consideradas esenciales en la estrategia de seguridad norteamericana.²⁶

Esta necesidad de Transformación de la defensa ya había sido además recogida en los documentos *neocon* de referencia, entre ellos el influyente *Rebuilding America's Defenses* publicado en el 2000, estudiado anteriormente en este trabajo. Una de las cuatro misiones clave que concebían para las Fuerzas Armadas de EEUU era precisamente su Transformación, a fin de explotar al máximo las posibilidades de la RMA. Con esta Transformación se mantendría la supremacía global de las fuerzas militares, sobre la base de las nuevas tecnologías (Project for the New American Century, 2000, iv-v). No obstante, para los *neocons* esta Transformación en

²¹ “*Transforming the military is not an event; it is an ongoing process. There will be no point at which we can declare that U.S. forces have been transformed.*”. (Rumsfeld, 2002, 26).

²² “*Other broad lessons drawn from the Army's performance during Operation Anaconda [Afghanistan] and the rest of the war, were made by Army Secretary Thomas White. Evaluating the campaign in Afghanistan, he argued that the fighting situations encountered indicate that the service is headed in the correct direction when it comes to transformation.*” (Cordesman, 2004, 114).

²³ “*The Afghan War has again demonstrated the need to be able to rapidly project land and air power at very long distance. It has demonstrated the value of strategic airlift, long-range strike capability, and the ability to operate with limited forward basing.*” (Cordesman, 2002, 20).

²⁴ “*Military officers and Pentagon planners acknowledge that 'transformation' has become the buzzword. Anything that can be labeled 'transformational' is a plus in defending financing for weapons or personnel levels, and dubbing anything 'nontransformational' is a curse.*” (Shanker, 2001)

²⁵ “*Our security will require transforming the military you will lead.*” (Bush, 2002a).

²⁶ “*...continue to transform our military forces to ensure our ability to conduct rapid and precise operations to achieve decisive results.*” (The White House, 2002, 16).

ningún caso debería implicar una disminución en la entidad de las fuerzas convencionales. Bien al contrario, sería más necesario que nunca un aumento de efectivos a fin de asegurar el liderazgo global norteamericano y poder cumplimentar las misiones “policiales” a las que cada vez se vería más obligado para poder mantener esta posición de primacía.²⁷

Debe reconocerse en estos meses iniciales de la GWOT una euforia generalizada por esta nueva forma de hacer la guerra, más allá de la referida entre las máximas autoridades políticas. Así, cabe identificar bastantes adeptos entre analistas, estrategas y expertos en defensa a esta novedosa aproximación a la aplicación del poder militar, considerada como la mejor forma de hacer frente al nuevo adversario propio de la guerra declarada contra el terrorismo global.²⁸

En el estamento militar existen intentos de implementar esta nueva forma de aplicar el poder militar sobre la base de las tesis de *Shock and Awe*, de acuerdo con las intenciones del liderazgo civil en el Pentágono. Así, puede afirmarse que el Mando Conjunto norteamericano las adoptó oficialmente a finales de 2001, al incorporar el concepto Dominio Rápido en su doctrina, con la denominación de “Operaciones Rápidas y Decisivas” (*Rapid Decisive Operations, RDO*).²⁹ Las RDO pasaron a convertirse, pues, en el principal concepto operacional para las Fuerzas Armadas norteamericanas. Estas RDO son definidas, en esencia, como el resultado de integrar la información, los sistemas de mando y control, y las operaciones basadas en los efectos para conseguir el efecto político o militar deseado.³⁰

La incorporación de las RDO como principal concepto operacional implicó asimismo la consolidación de otros dos nuevos conceptos asociados, que si bien habían comenzado su desarrollo en la anterior década en el contexto de la RMA, van a capitalizar la nueva forma de planear y conducir las operaciones militares propia de la Transformación militar en curso. Éstos son las Operaciones Basadas en los Efectos (*Effect-Based Operations, EBO*) y la Guerra Centrada en la Red (*Network-Centric Warfare, NCW*).

²⁷ “Be restored in active-duty strength and structure to meet the requirements of its current missions. Overall active strength for the Army should rise to approximately 525,000 soldiers from the current strength of 475,000.” (Project for the New American Century, 2000, 23).

²⁸ “Restructure US military forces to strengthen their capability to conduct surveillance and targeting against terrorist leaders and cells, the leadership elites of nations that support terrorism, and determine what physical targets can be attacked that affect their behavior or deter them. Improve special forces capabilities, long range precision strike capabilities, and other 'focused' capabilities to attack terrorism [...] It means minimizing the overall use of force, and striking against proven enemies.” (Cordesman, 2001, 2).

²⁹ *A Concept for Rapid Decisive Operations. RDO Whitepaper* (U.S. Joint Forces Command, 2001).

³⁰ “A Rapid Decisive Operation will integrate knowledge, command and control, and Effects-Based Operations to achieve the desired political/military effect.” (U.S. Joint Forces Command, 2001, ii).

Las EBO tratan de obtener la situación final deseada o “efecto” sobre el adversario mediante la aplicación de toda la gama de capacidades militares y no militares en los niveles estratégico, operacional y táctico, mediante la combinación de fuegos de precisión, dominio de la maniobra y operaciones de información simultáneamente en todo el campo de batalla (U.S. Joint Forces Command, 2001, 6). En una entrevista a Ullman, el creador de *Shock and Awe*, reconoce a las EBO como equivalentes a su interpretación de la forma de hacer la guerra.³¹

Si bien en su momento fueron concebidas como un procedimiento de designar y gestionar la actuación sobre objetivos principalmente por el poder aéreo,³² el énfasis de las EBO era en realidad la integración de las distintas capacidades del poder nacional, militares y no militares, de forma sinérgica para conseguir los efectos deseados.³³ Así, las RDO contaban con las EBO para crear “efectos” que, basados en un análisis predictivo, conformasen el comportamiento del estado-nación objetivo, si bien con un mínimo de destrucción física, y buscando sobre todo afectar a la resolución del régimen para continuar la resistencia (Ollivant, 2004, 12).

La NCW es el segundo concepto operacional que ocupa un puesto de relevancia como consecuencia del desarrollo de las RDO. Propuesto a finales de la década anterior, la NCW considera la interconectividad e interdependencia de todos los elementos que intervienen en el conflicto como un prerequisite necesario en el nuevo escenario, consiguiendo así el cambio “desde un modelo basado en la guerra de desgaste a un nuevo modelo mucho más rápido y efectivo, caracterizado por la velocidad en el ciclo de la decisión, y la sincronización de las operaciones” (Cebrowski y Garstka, 1998, 5).³⁴

La implementación de la NCW consiste en esencia en una robusta red que enlaza sensores,

³¹ Según Ullman, que en la entrevista mostraba su disconformidad con el tratamiento que se daba a su concepto de *Shock and Awe*, al asociarlo con un alto grado de destrucción física: “*The British have a much better phrase for it: effects-based operations.*” (Burkeman, 2003, 1).

³² “... [Las EBO] inicialmente consideradas como una nueva forma para designar los objetivos pero que con el tiempo acabarán definiendo una forma de operar que emplea tanto los medios militares como no-militares a disposición del Estado con el fin de influir sobre la voluntad del adversario, de los neutrales y de los aliados, alcanzando así los fines estratégicos deseados.” (Colom, 2009, 168).

³³ “*In order to conduct EBO, we must harness the capabilities of the departments of the interagency and international communities to create the knowledge and actions necessary for future joint operations. Rather than direct actions of the wider interagency community, the intent is that military actions be coordinated, synchronized, and integrated with the simultaneous actions of the interagency community in both planning and execution.*” (U.S. Joint Forces Command, 2001, 6).

³⁴ Es interesante señalar que uno de los dos proponentes de NCW, el almirante (retirado) Arthur Cebrowski, y considerado “el padre de NCW” (Honegger, s.f.), fue nombrado en 2001 director de la Oficina de Transformación de la Fuerza, responsable de la supervisión e impulso del proceso de Transformación en el Pentágono, y bajo dependencia directa de Rumsfeld. Como subdirector de esta Oficina es nombrado precisamente el otro proponente del concepto, John J. Garstka.

plataformas y sistemas de mando y control, con fuerzas geográficamente dispersas, y todo sobre la base de las capacidades aportadas por las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones.³⁵ Se trata de un concepto de operaciones basado en la superioridad de la información,³⁶ como paradigma esencial de la era de la información en que se reconoce el entorno operativo propio del cambio de siglo. La clave se encuentra no en la red en sí misma, sino en la capacidad de compartir información de forma efectiva mediante esta red, que integra todos los elementos que intervienen (Porter, 2004, 2).

El concepto NCW es el que permitirá la Transformación desde un modelo de guerra de la era industrial a uno de la era de la información (Garstka, 2002, 20). El modelo transformacional está basado en la interconectividad de todos los elementos y capacidades que intervienen en la acción bélica, articulados en forma de red para maximizar sus posibilidades y acortar el ciclo de la decisión.³⁷ La NCW se convierte, por tanto, en argumento central para permitir la pretendida Transformación militar,³⁸ lo que es coherente con la preferencia de Rumsfeld por las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones.³⁹ La NCW se encuentra “en el corazón mismo de la Transformación militar y de la nueva forma de hacer la guerra”, si bien lejos de constituir un fin en sí mismas, constituyen el medio para permitir una eficaz implementación de las EBO.⁴⁰

Ésta es, en esencia, la *Rumsfeld's Way of War*, que tras haber demostrado su eficacia en la rápida derrota del régimen talibán iba a conformarse como la forma preferente del poder militar para las siguientes fases de la GWOT.

³⁵ “*Network-Centric Warfare derives its power from the strong networking of a well-informed but geographically dispersed force. The enabling elements are a high-performance information grid, access to all appropriate information sources, weapons reach and maneuver with precision and speed of response, value-adding command-and-control (C2) processes--to include high-speed automated assignment of resources to need--and integrated sensor grids closely coupled in time to shooters and C2 processes.*” (Cebrowski y Garstka, 1998, 9)

³⁶ “[NCW is] *An information superiority-enabled concept of operations that generates increased combat power by networking sensors, decision makers, and shooters to achieve shared awareness, increased speed of command, higher tempo of operations, greater lethality, increased survivability, and a degree of self-synchronization.*” (Alberts, Garstka y Stein, 2000, 88).

³⁷ “*Transformation can be new weapons, but it can also be connectivity and interoperability and in taking things—every single one of which exists presently—and managing them, using them, arraying them in a way that has a result that is transformational.*” (Cordesman, 2002, 19)

³⁸ Ver en Porter (2004) un excelente estudio sobre el impacto de NCW para la Transformación.

³⁹ Según el SecDef Rumsfeld: “*US forces must leverage information technology and innovative network-centric concepts of operations to develop increasingly capable joint forces. New information and communications technologies hold promise for networking highly distributed joint and multinational forces...*” (U.S. Department of Defense, 2003b, 2).

⁴⁰ “*The development of network-centric organizations and the growing capability of U.S. forces to conduct network-centric operations are not ends in themselves. Instead, they provide an essential means to an end, the conduct of effects-based operations (EBO).*” (U.S. Department of Defense, 2003b, 2).

7.1.2. Irak: un difícil momento para las relaciones cívico-militares.

Tras el espectacular éxito inicial de OEF en Afganistán, pronto se sucedería un nuevo objetivo: el régimen de Sadam, en Irak. El 26 de septiembre de 2001, Bush había pedido a Rumsfeld que revisase los planes militares existentes para una posible intervención militar en Irak, con la premisa de que las posibles opciones fuesen creativas, es decir, diferentes a la masiva intervención de fuerzas terrestres de “Tormenta del Desierto” (Rumsfeld, 2011, 425).

Y el 29 de septiembre de 2001, cuando aún no había comenzado la campaña contra los talibanes, Rumsfeld pidió al general Myers, dos días antes de que tomase posesión de su cargo como CJCS, que comenzase a preparar opciones militares contra Irak. Esta nueva campaña de la GWOT tendría como objetivos principales eliminar su arsenal de WMD y propiciar un cambio de régimen. Entre las opciones militares a presentar, una debía consistir en una operación de uno a dos meses de duración, y no más de 250.000 tropas desplegadas sobre el terreno (Feith, 2008, 218). Con ello Rumsfeld indicaba implícitamente su disconformidad con el modelo “Escudo del Desierto”- “Tormenta del Desierto” de la campaña para la liberación de Kuwait de 1990-1991, claramente incompatible con su visión transformacional, así como de acuerdo a las directrices del presidente en relación a una solución creativa que no copiase modelos anteriores.

En 1996, Ullman había expuesto en su obra *Shock and Awe* que una futura operación del tipo “Tormenta del Desierto” contra Irak que siguiese el patrón de Dominio Rápido sería radicalmente diferente a la llevada a cabo en 1991, tanto en lo referente al volumen de fuerzas como en la duración de las operaciones.⁴¹ En aquella ocasión, las operaciones militares se habían guiado por la “doctrina Powell”, basada en el empleo desde los primeros momentos de una fuerza abrumadora para alcanzar los objetivos militares de forma incontestable.⁴² Se había

⁴¹ “Suppose a Desert Storm- type campaign was fought 20 years from now based on a plan that exploited the concept of Rapid Dominance... Rapid Dominance might conceivably achieve this objective in a matter of days (or perhaps hours) and not after the 6 months or the 500,000 troops that were required in 1990 to 1991”. (Ullman, 1996, 13).

⁴² Colin Powell era el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor en el momento de la operación “Tormenta del Desierto” para la liberación de Kuwait, en 1991. Si bien desde este puesto no tenía responsabilidades directas de mando sobre las operaciones militares, sin embargo su papel como primer asesor militar al presidente le otorgaba una enorme influencia sobre el poder político, así como sobre los comandantes de las fuerzas norteamericanas.

pretendido evitar el error del empleo gradual de la fuerza en Vietnam apenas quince años atrás.⁴³

Si bien durante el planeamiento de OEF no habían sido notables entre las filas militares las voces contrarias a la forma de conducir la campaña militar en Afganistán, durante el planeamiento de OIF para la intervención en Irak, en 2002-2003, se hicieron notorios importantes desencuentros entre Rumsfeld y los mandos militares, principalmente del Ejército. El motivo principal de disputa fue la preferencia de éstos por desplegar desde el principio de la operación un volumen de fuerzas terrestres mayor al pretendido por el mando político en el Pentágono. Para la cúpula militar, *Shock and Awe*, a pesar de que parecía haber demostrado su validez en OEF, no era el modelo preferido para la invasión de Irak.

En cualquier caso, el 21 de noviembre de 2001, el presidente Bush pidió a Rumsfeld que completase los planes para una intervención militar en Irak, manteniendo el máximo secreto (Rumsfeld, 2011, 427). En ello, Rumsfeld vio una nueva oportunidad de validar su visión sobre una nueva forma de hacer la guerra anunciada con la intervención en Afganistán, en coherencia con sus ideas para la Transformación militar, de acuerdo con los principios de *Shock and Awe*, y en lo que se ha denominado “la blitzkrieg de Rumsfeld”.⁴⁴

El 27 de ese mismo mes, Rumsfeld telefoneó al general Franks, que se encontraba ocupado por las operaciones contra los talibanes en las inmediaciones de Tora Bora, para comunicarle la solicitud del presidente de posibles opciones militares contra Irak, y preguntarle el estado de los planes al respecto. Franks informó sobre un plan de contingencia, el OPLAN 1003⁴⁵, que él mismo calificó como “*Desert Storm II*” y que requería revisión sobre todo en relación a la entidad de fuerzas a emplear. Rumsfeld le pidió que le informase del resultado de esta actualización la siguiente semana (Franks, 2004, 315), imprimiendo un sentido de urgencia en los planes militares contra Irak cuando aún estaban en curso las operaciones principales de OEF.

Rumsfeld tenía la percepción de que la campaña de Afganistán había estado fuera del control del Pentágono en sus inicios, y no estaba dispuesto a que ocurriese lo mismo con la próxima

⁴³ Rumsfeld, en sus memorias, refiere que esta doctrina trataba de corregir los problemas creados en tiempos del presidente Lyndon Johnson por el empleo gradual de la fuerza en Vietnam en los años sesenta, así como por los despliegues de pequeños contingentes en Líbano y Granada en los ochenta. No obstante, Rumsfeld no se muestra partidario de seguir esta doctrina en los complejos escenarios actuales, debiendo aplicarse el juicio y la flexibilidad suficientes para valorar en cada caso la doctrina a seguir (Rumsfeld, 2011, 438).

⁴⁴ “*The Iraq war plan was the chessboard on which Rumsfeld would test, develop, expand and modify his ideas about military transformation. And the driving concept was ‘less is more’ – new thinking about a lighter, swifter, smaller force that could do the job better.*” (Woodward, 2006, 81).

⁴⁵ OPLAN es la abreviatura de Plan de Operaciones (*Operation Plan, OPLAN*).

intervención en Irak; estaba decidido a ejercer un estrecho control, directo y personal, sobre el planeamiento y preparación de OIF. Esta injerencia de Rumsfeld y su círculo íntimo en la concepción y ejecución de las campañas militares en Afganistán e Irak es representativo de las tensiones entre las esferas civil y militar en cuanto a la aplicación de la fuerza, y contraria a la teoría "huntingtoniana" de las relaciones cívico-militares, ocasionando graves desencuentros entre el poder político y la cúpula militar, como se verá posteriormente en este trabajo.

Así, al comenzar el planeamiento para la futura invasión de Irak, desde el poder político se trató de implementar esta nueva forma de hacer la guerra, coherente con la anunciada Transformación que ya desde la campaña electoral había sido anunciada por el presidente.⁴⁶ El exitoso "modelo afgano" se aplicaría en OIF.⁴⁷ Las directrices políticas para la invasión de Irak se basaron, pues, en el empleo de una fuerza terrestre lo más reducida posible, apoyada por sistemas de comunicaciones e información avanzados, y por armas guiadas de precisión, que completase el derrocamiento de Sadam en un plazo de pocas semanas. Se descartaba, por tanto, el requisito de contar con una superioridad de tres a uno entre atacante y defensor, tradicional axioma militar considerado como referente para el planeamiento de operaciones ofensivas.

Finalmente, una fuerza terrestre de unos 100.000 militares invadiría un país de más de 25 millones de habitantes, derrotando a un ejército mucho más numeroso que combatía en su país, y probablemente dotado de armas químicas y biológicas.⁴⁸ Era éste, en definitiva, el modelo de operaciones del concepto de Dominio Rápido y *Shock and Awe* que seducía a Rumsfeld, en el que se basaba su visión transformacional, y que se pondría en práctica nuevamente en Irak.⁴⁹ En cualquier caso, ello significaba asumir importantes riesgos, al tratarse de una forma del empleo del poder militar aún no contrastada frente a fuerzas militares convencionales, organizadas y equipadas según los estándares occidentales, como era el caso de las Fuerzas Armadas iraquíes,

⁴⁶ "In 2001, things were very different. The President Bush wanted an option to invade Iraq and depose Saddam, but he had campaigned promising military transformation. He and Rumsfeld wanted a new way to wage war. The Powell Doctrine was out. Over the next year, the two great Pentagon ideas – a new, 'refreshed' Iraq war plan, as Rumsfeld called it, and military transformation- converged." (Woodward, 2006, 83).

⁴⁷ "Unfortunately, enthusiasm for the 'Afghan model' had undue influence on the planning for the operation to topple Saddam Hussein in 2003 (Operation Iraqi Freedom)." (Davis, 2010, 28).

⁴⁸ "The first truly large- scale war of the twenty- first century would thus pit the 'Shock and Awe' of transformational warfare against much of the conventional wisdom on how wars should, and could, be fought." (Kitfield, 2007, 141).

⁴⁹ "Rumsfeld did not plan to fight a conventional ground war. He planned to use a variant of the doctrine used in Operation Enduring Freedom, which relied heavily on Special Forces –airpower, surrogate forces; small, flexible ground forces; and the new concept, 'Shock and Awe'." (Lewis, 2007, 413).

de entidad y capacidades muy superiores a las fuerzas talibanes recientemente derrotadas.⁵⁰

Si bien OEF había explorado parcialmente los principios y procedimientos de esta nueva *Way of War*, OIF fue diseñada por el equipo de Rumsfeld en el Pentágono como la primera campaña militar propiamente “transformacional” a gran escala (Kitfield, 2007, 140). *Shock and Awe* se ajustaba a estos criterios, por lo que desde las instancias políticas se impuso este modelo de doctrina operacional a los mandos militares encargados del planeamiento y ejecución de OIF.⁵¹ El propio Ullman, en una entrevista concedida a la CBS en enero de 2003, dos meses antes del comienzo de OIF, se refería a *Shock and Awe* como la doctrina idónea para derrotar a Irak en la inminente campaña.⁵² Y en un desayuno con la prensa concedido por el entonces CJCS, general Myers, el 4 de marzo de 2003, éste hizo una referencia implícita a *Shock and Awe* como la forma de actuación más efectiva de llevar a cabo un posible conflicto con Irak.⁵³

Con ello, el general Myers, perteneciente a la Fuerza Aérea, mostraba una mayor preferencia por las tesis de Dominio Rápido, que favorecían el empleo de ataques de precisión a gran distancia sobre los centros neurálgicos del enemigo, y principalmente por medios aéreos, que los altos mandos del Ejército, partidarios de una mayor implicación de fuerzas sobre el terreno. Pero sobre todo, como CJCS, mostraba su acuerdo con las tesis transformacionales como base para el desarrollo de la campaña iraquí, de acuerdo con el criterio del liderazgo político del Pentágono.

Anteriormente este trabajo ha referido el enfrentamiento entre Rumsfeld y Franks en los momentos iniciales de OEF, que habían llevado incluso a poner éste su cargo a disposición del SecDef. Estos desencuentros fueron aún mayores durante el planeamiento de OIF. El éxito de la campaña contra los talibanes, que en apenas dos meses y con mínima presencia de fuerzas sobre el terreno había logrado el objetivo de acabar con el santuario de Al-Qaeda en Afganistán, mantenía firmemente convencido a Rumsfeld de que este modelo de operaciones era el adecuado para afrontar la siguiente campaña contra Irak. Ya en agosto de 2002, era un secreto a voces que

⁵⁰ “Iraq represented a vastly more difficult challenge. Although diminished since the Gulf War, Iraq’s military still fielded a force roughly ten times larger than the Taliban and al Qaeda combined. And, unlike the enemy in Afghanistan, Iraq’s forces were equipped with an impressive array of armor, artillery, and air defense systems.” (Franks, 2004, 336).

⁵¹ Ver “Operational Doctrine: Shock and Awe”, en Lewis (2007, 412-414).

⁵² “You’re sitting in Baghdad, and all of a sudden, you’re the general and 30 of your division headquarters have been wiped out. You also take the city down. By that, you get rid of their power, water. In two, three, four, five days they are physically, emotionally, and psychologically exhausted.” Citado en Correll (2003, 54).

⁵³ “If asked to go into conflict in Iraq, what you’d like to do is have it be a short conflict,” Myers said. “The best way to do that would be to have such a shock on the system that the Iraqi regime would have to assume early on the end was inevitable.” (Correll, 2003, 54).

Bush estaba determinado a acabar con el régimen de Sadam, para lo que exigía de los mandos militares soluciones imaginativas y creativas que minimizaran el empleo de fuerzas.⁵⁴

Este esquema entraba en conflicto con el criterio del general Franks, partidario de un mayor despliegue de fuerzas terrestres.⁵⁵ No obstante, pronto el propio Franks reconocería que el mencionado OPLAN 1003, relativo a una posible invasión de Irak, precisaba una profunda revisión, por basarse en principios que habían regido la intervención de 1991 y que se encontraban superados,⁵⁶ posiblemente influenciado por las directrices políticas que le instaban a planear sobre una implicación muy inferior en cuanto al número de tropas a emplear y la duración de la operación.

Durante el planeamiento de OIF quedó patente la falta de confianza de Rumsfeld en la capacidad de los mandos militares para el planeamiento, como refleja implícitamente en sus memorias.⁵⁷ Además, para el SecDef, la “doctrina Weinberger-Powell” o el concepto *AirLand Battle* no eran de aplicación en la operación sobre Irak, que tendría como criterios básicos un mínimo de fuerzas sobre el terreno y un máximo uso de ataques de precisión y las ventajas de las nuevas tecnologías, de acuerdo a la cultura militar norteamericana para el empleo preferente de las tecnologías para uso militar.⁵⁸

En una videoconferencia el 4 de diciembre de 2001, el general Franks expuso a Rumsfeld que

⁵⁴ “An increasingly contentious debate is underway within the Bush administration over how to topple Iraqi President Saddam Hussein, with the civilian leadership pushing for innovative solutions using smaller numbers of troops and military planners repeatedly responding with more cautious approaches that would employ far larger forces...” (Ricks, 2002).

⁵⁵ “The battle over how to take Baghdad reached full intensity in 2002. General Tommy Franks, a stolid artillery officer who ran the Central Command, initially proposed sending a large force, akin to that used in Desert Storm, and paving their way with a two-week air campaign. Secretary Rumsfeld and his advisers wanted to build on the lessons of Afghanistan by sending a much smaller force and starting air and ground operations simultaneously.” (Boot, 2003, 3).

⁵⁶ “The existing plan, OPLAN 1003, had last been updated after Desert Fox in 1998, but it was based on Desert Storm- era thinking. It was troop- heavy, involving a long buildup and a series of air strikes before boots hit the ground. It didn’t account for our current troop dispositions, advances in Precision- Guided Munitions, or breakthroughs in command-and-control technology –not to mention the lessons we were learning in Afghanistan.” (Franks, 2004, 329).

⁵⁷ “I suggested that Franks start by focusing on the key assumptions underlying his plan – that is, what he expected to be happening inside and outside Iraq if war came. I believed that key assumptions needed to be the foundation of any contingency plan, but I had found that military planners did not always cite them or give them the probing, intense consideration they merited.” (Rumsfeld, 2011, 429).

⁵⁸ “To fight the war in Iraq, the Pentagon put into practice new operational doctrine based on new technologies that were built on the long held tenets of the American culture. The Bush Administration believed that the most technologically advanced Armed Force on the planet would produce a quick, decisive victory in Iraq, as they had in 1991. However, the Rumsfeld Pentagon had no intention of fighting a war under the Weinberger-Powell strategic doctrine and AirLand Battle operational doctrine. Rumsfeld believed these doctrines represented the past, cold war era thinking.” (Lewis, 2007, 413).

una revisión inicial del OPLAN 1003 reduciría de 500.000 a 400.000 las tropas necesarias, y que aún así trabajaría en una reducción de fuerzas aún mayor.⁵⁹ No obstante, si bien en un principio Franks pretendía realizar ajustes al OPLAN existente basado en la exitosa campaña de 1991, pronto fue evidente la necesidad de elaborar un plan completamente diferente, con menos de la mitad de tropas que las empleadas entonces, y sin la campaña aérea previa de desgaste contra las fuerzas iraquíes.⁶⁰ Con ello Franks demostró finalmente coherencia con la intención del mando político en cuanto a minimizar el empleo de fuerzas.

Asimismo, en el planeamiento de la operación en relación al nivel de fuerzas terrestres a emplear quedaba clara la pretensión de Rumsfeld de tutelar de cerca el proceso,⁶¹ lo que le llevó a inmiscuirse en detalles operacionales puramente militares y fuera por tanto del ámbito del SecDef. Así, Rumsfeld controlaba el detalle sobre qué unidades debían desplegarse en Kuwait, y cuándo, lo que causó un profundo malestar en los líderes militares responsables de estos detalles administrativo-logísticos (Hersh, 2003, 3). Ésta y otras actitudes tendentes a la microgestión y la intromisión en la esfera puramente militar, hicieron que Rumsfeld fuese calificado como “el señor de la guerra del Pentágono” (Thompson y Duffy, 2003).

A finales de diciembre de 2001 el general Franks fue convocado a la residencia de vacaciones de Bush en Crawford, Texas, para exponer su plan de operaciones para la invasión de Irak una vez aprobado por Rumsfeld. Por tanto, sólo unos cien días después del 11-S, Bush consideraba seriamente el derrocamiento de Sadam en el contexto de la recién declarada GWOT. Con ello pretendía eliminar la amenaza potencial de que las WMD que Irak parecía poseer acabasen en manos terroristas y fuesen utilizadas contra ciudadanos o intereses

⁵⁹ “*This is not 1990. The Iraqi military today is not the one we faced in 1991. And our own forces are much different. We see that in Afghanistan. We need to refine our assumptions.*’ I told the Secretary that I wanted to develop new options for Iraq, and he agreed. From that point on it was clear: Don Rumsfeld was eager to be part of the solution.” (Franks, 2004, 333).

⁶⁰ “*Despite being told not to do it, [Franks] basically sent up a revised Gulf War I plan. Rumsfeld couldn’t believe it*, says a senior Pentagon official [...] *While Franks said he needed at least 250,000 troops, Rumsfeld wanted no more than 100,000 troops* [...] *The final number split the difference: war with Iraq could begin with as few as 150,000 troops in the region* [...] *Franks wanted Air Force bombers to pound Iraqi positions for 10 to 14 days before starting a ground war* [...] *Rumsfeld balked at that request...*” (Thompson y Duffy, 2003, 25).

⁶¹ “*Several senior war planners complained to me in interviews that Secretary of Defense Donald Rumsfeld and his inner circle of civilian advisers, who had been chiefly responsible for persuading President Bush to lead the country into war, had insisted on micromanaging the war’s operational details* [...] *On at least six occasions, the planner told me, when Rumsfeld and his deputies were presented with operational plans, he insisted that the number of ground troops be sharply reduced.*” (Hersh, 2003, 1).

norteamericanos.⁶²

Ya en esta primera aproximación al plan para la invasión de Irak que Franks presentó al presidente y demás miembros del NSC,⁶³ se consideraba una última Fase IV, denominada “Operaciones tras las Hostilidades”, que sería la de mayor duración, de años, y que el propio Frank reconoció que entrañaría una gran complejidad.⁶⁴ Presentó tres opciones de intervención, con la de menor entidad de fuerzas implicando unos 100.000 efectivos en un principio, que serían ampliados de forma gradual. El presidente mostró su aprobación al plan desarrollado hasta ese momento, felicitando a Franks por el trabajo realizado (Franks, 2004, 352).

En el planeamiento de la Fase IV se preveían acciones de guerra no convencional por parte de elementos leales a Sadam y fanáticos suníes (Franks, 2004, 371). No obstante, finalmente Franks planteó una operación en términos “revolucionarios” y no ortodoxos,⁶⁵ de acuerdo con lo esperado por los líderes del Pentágono. Por ello, puede considerarse que, a pesar de su desacuerdo en cuanto a la intención del SecDef de una reducida entidad en el contingente de tropas terrestres, el general Franks actuó con gran lealtad y coherencia con las intenciones de Rumsfeld y sus tesis transformacionales. La próxima invasión de Irak no sería una nueva “Tormenta del Desierto”.⁶⁶

En cualquier caso, al menos en los inicios del planeamiento, el general Franks mostró una predisposición a utilizar el modelo de la guerra de 1991, pudiendo atribuírsele falta de imaginación y resistencia al cambio.⁶⁷ Era partidario de recurrir a una fórmula segura que había mostrado su validez. No obstante, durante el 2002, los trabajos de planeamiento se llevaron a cabo bajo la atenta supervisión de Rumsfeld, que obligó a continuas revisiones a fin de ajustar a

⁶² En su encuentro el 27 de diciembre de 2001 con el presidente, Franks refiere que Bush le confesó: “*Protecting the security of the United States is my responsibility. We cannot allow weapons of mass destruction to fall into the hands of terrorists. He [Bush] shook his head. ‘I will not allow this to happen.’*” (Franks, 2004, 355).

⁶³ Se encontraban presentes en esa reunión el vicepresidente Cheney, el Secretario de Estado Colin Powell, y la Consejera de Seguridad Nacional Condoleezza Rice, entre otros altos cargos de la administración. El Secretario de Defensa Rumsfeld la presenció por videoconferencia segura.

⁶⁴ “*I was aware that Phase IV might well prove more challenging than major combat operations.*” (Franks, 2004, 352).

⁶⁵ “*The campaign I envisioned would in fact be a ‘revolution in warfare,’ to use a shopworn term that had been bandied about by both professional and amateur strategists since the Wehrmacht launched the Blitzkrieg in 1939. We would employ the remarkable innovations that forward-looking thinkers had envisioned years earlier. We would conduct fast and flexible maneuver, coupled with precise, lethal firepower.*” (Franks, 2004, 371).

⁶⁶ “*If the President ordered CENTCOM to war, the operation would not be a reprise of Desert Storm. We would go into Iraq fast and hard, not slow and heavy, launching as simultaneously as possible from as many countries as American carrot-and-stick negotiators could deliver.*” (Franks, 2004, 382).

⁶⁷ “*Like Omar Bradley, who also lacked confidence, and used the Sicily invasion plan as a model for the Normandy invasion during World War II, Franks took the Schwarzkopf plan as a model.*” (Lewis, 2007, 417).

la baja el volumen de fuerzas a emplear en la operación.⁶⁸ Puede concluirse que el general Franks se encontró sometido a una gran presión por parte del poder político para el planeamiento de OIF, representando un claro ejemplo de vulneración de la teoría "normal" de las relaciones cívico-militares defendida por Huntington; Rumsfeld no creía en el "profesionalismo militar".

Otra dificultad que encontró Franks en el planeamiento de OIF fueron las tradicionales luchas de poder entre los ejércitos de las Fuerzas Armadas norteamericanas, el "provincianismo" con el que cada uno de sus componentes trataba de ganar influencia en la futura campaña a desarrollar. Era tradicional desde finales de la Segunda Guerra Mundial el enfrentamiento de opiniones entre el Ejército y la Fuerza Aérea en cuanto a defender la prevalencia, respectivamente, del hombre y las "botas sobre el terreno" o de la tecnología y el poder aéreo, en la conducción de la guerra,⁶⁹ expuesto con anterioridad en este trabajo. Esta rivalidad tenía además su reflejo en la asignación de presupuestos de Defensa a cada ejército.

Franks realizó un gran esfuerzo para que los componentes de su cuartel general, con personal perteneciente a todos los ejércitos, se mantuviesen al margen de esta situación, imponiendo subordinación única a él como jefe del CENTCOM y no a sus ejércitos de procedencia. Pretendía enfatizar así el carácter conjunto de las próximas operaciones, más allá por tanto de su consideración como operaciones aéreas, terrestres, navales, o de operaciones especiales.⁷⁰ Con ello trataba de contrarrestar las presiones que desde Washington ejercían los distintos jefes de Estado Mayor de los ejércitos en beneficio de la imprescindible unidad de acción.

Finalmente, en agosto de 2002 se expuso al presidente Bush para aprobación el plan de operaciones, denominado OPLAN 1003V. Contemplaba la intervención de menos de los efectivos previstos por Franks, pero en cualquier caso bastantes más de los pretendidos inicialmente por los líderes políticos devotos de *Shock and Awe*.⁷¹ Se pretendía conseguir la

⁶⁸ "Plan 1003 was repeatedly updated and presented to Rumsfeld, and each time, according to the planner, Rumsfeld said, 'You've got too much ground force - go back and do it again'." (Hersh, 2003, 3).

⁶⁹ "World War II ushered in the new age of airpower [...] wars were to be won entirely from the air [...] The most fundamental tenet that informs this thinking and gives life to the practices of the U.S. Air Force is that airpower technology is the decisive instrument for the conduct of war [...] However, the air war thesis, in the Army's view, has never proven successful. The Army provided the other school of thought, which held that man is the decisive instrument for the conduct of war. This fundamental tenet informs the thinking and animates the practices of the Army." (Lewis, 2007, 37).

⁷⁰ En una reunión de planeamiento en marzo de 2002, se dirigió a los componentes de su cuartel general en los siguientes términos: "If we have to fight in Iraq, we'll do it as a joint team. We will not take orders from the Service Chiefs in Washington. I will take my orders from the Secretary of Defense, and you will take your orders from me. No time for Service parochialism." (Franks, 2004, 383).

⁷¹ "... this [Frank's] 'heavy' approach did not receive the support of the DOD civilian leadership or White House advisors." (Bowman, 2005, 2).

victoria contra Irak no en seis meses y con 500.000 efectivos como en 1991, sino en sólo unas semanas y con unos 150.000 efectivos en sus fuerzas terrestres, menos de la tercera parte que en “Tormenta del Desierto”. A ello había que añadir que los objetivos a conseguir en 2003 eran mucho más ambiciosos y de mayor alcance que los de 1991, como eran el cambio de régimen.⁷²

Es significativo señalar que, del análisis de las memorias de Franks,⁷³ se concluye que su resistencia a no permitir la drástica reducción en el componente terrestre pretendida por Rumsfeld se debía a su intención de asegurar el éxito en las Fases I, II y III del plan de operaciones,⁷⁴ a fin de que las acciones ofensivas decisivas y la derrota de las fuerzas militares iraquíes se llevasen a cabo con las máximas garantías de éxito.⁷⁵ No consideraba la necesidad de un importante volumen de fuerzas para la Fase IV “Operaciones de Estabilización”, estimándolas en unos 50.000 militares (Franks, 2004, 393). Si bien realizaba referencias a la complejidad y previsible larga duración de esta Fase IV,⁷⁶ ni se estimaba su duración en el tiempo, lo que sí se hacía para las otras Fases,⁷⁷ ni se recogían los cometidos de detalle de las fuerzas militares.⁷⁸

En cualquier caso, Franks reconocía la necesidad de una acción coordinada entre las fuerzas militares y las autoridades civiles provisionales responsables de la reconstrucción. Las tropas proporcionarían seguridad y apoyo con equipos de Asuntos Civiles, mientras que el gobierno

⁷² “Killing Saddam Hussein would have achieved one of the immediate objectives of OIF. Still, the political objective of removing a government was more total [...] However, the Army in 2003 was 40 percent smaller than it was in 1991, and it was more widely spread around the world.” (Lewis, 2007, 413).

⁷³ Ver Capítulo 10, “The Plan”, en Franks (2004, 382-431).

⁷⁴ Estas Fases eran: Fase I “Despliegue inicial y acciones preparatorias”; Fase II “Operaciones de combate iniciales”; y Fase III “Operaciones ofensivas decisivas”.

⁷⁵ En relación con su criterio de mantener un adecuado volumen de fuerzas terrestres, en sus memorias, indicó: “None of these ‘strategists’ had ever sent troops against Iraq’s T-72s. I had. And if the President ordered me to go to war, I wanted to do it at a time and in a manner that gave our troopers the best chance of accomplishing their mission fast, with the fewest possible casualties.” (Franks, 2004, 373).

⁷⁶ “There was no question: Phase IV would be a crucial period. Having won the war, we would have to secure the peace [...] It would take time –perhaps years. And the costs would be high, certainly in money and conceivably in lives.” (Franks, 2004, 420).

⁷⁷ Para las Fases I, II y III, el OPLAN estimaba una duración “45-90-90”, número de días para cada una de ellas, respectivamente. Sin embargo, en relación con la Fase IV, el general Franks refirió a Bush: “Obviously this 45-90-90 would be followed by a much longer Phase IV. ‘I don’t know how long,’ I added.” (Franks, 2004, 389).

⁷⁸ Ver Franks (2004, 419-425), donde se detallan los aspectos relativos al planeamiento de la Fase IV, denominada coloquialmente “El día después”. No se reflejan unos cometidos claros para las fuerzas militares en esta Fase. En el ensayo final del OPLAN, mediante el preceptivo “juego de la guerra” por el que, antes de la redacción final del plan, se contrastan las acciones propias con las reacciones del enemigo, se obtuvieron unos resultados incluso mejores que los esperados por Franks en cuanto al tiempo que llevaría completar la invasión hasta Bagdad, y la destrucción de las fuerzas iraquíes: “We could actually combine several phases of the campaign into a single, simultaneous effort, which would take much less time than the one hundred and eighty days I had envisioned. The result came to be known as ‘5-11-16-125’ [...], and a total of 125 days to complete the destruction of Iraqi forces and the removal of the regime. This was a true revolution in warfare.” (Franks, 2004, 416). No se realiza consideración alguna sobre la Fase IV, basando Franks su valoración positiva del plan en derrotar lo antes posible a las fuerzas iraquíes.

provisional debería liderar el proceso para reconstruir las instituciones e infraestructuras.⁷⁹ El general retirado Jay Garner,⁸⁰ designado el 20 de enero de 2003 para ocuparse del gobierno provisional en esta Fase IV (Fukuyama, 2004b, 2), se incorporó entonces al planeamiento y participó en la elaboración de la parte correspondiente del OPLAN 1003V.⁸¹ Mientras que el planeamiento de las Fases I a III llevó 18 meses, el de la Fase IV se realizó en dos meses.⁸²

El Secretario de Estado Colin Powell expresó objeciones a los planes militares, manifestadas privadamente a Franks primero, y públicamente a los miembros del NSC con posterioridad, en consonancia con su conocida preferencia por la utilización de una entidad de fuerza abrumadora para alcanzar resultados decisivos, la “doctrina Powell”.⁸³ Es significativo señalar que sus objeciones se referían a la falta de tropas suficientes para asegurar el éxito en la acción ofensiva por no cumplir la *ratio* preceptiva entre atacante y defensor,⁸⁴ así como a la dificultad para proteger las líneas de comunicaciones y suministros propias,⁸⁵ pero sin mencionar posibles dificultades en las operaciones de estabilización de la Fase IV. A su preocupación, el general Franks respondió exponiendo las ventajas que la aplicación del nuevo concepto de hacer la guerra, ya experimentado en Afganistán unos meses atrás, aportaría para lograr la rápida derrota

⁷⁹ “The military coalition would liberate Iraq, set the conditions for civilian authority to stand-up a provisional government supported by Coalition stability forces, and provide security until Iraq could field her own security forces [...] The plan depended on two equal imperatives –security and civil action. Only if we achieved both could Iraq be transformed into an example of the power of representative government.” (Franks, 2004, 424).

⁸⁰ Jay Garner, como teniente general, había sido el jefe de la operación *Provide Comfort* en el Kurdistán iraquí, en 1991, tras “Tormenta del Desierto”, para proporcionar ayuda humanitaria a los refugiados kurdos, por lo que contaba con conocimiento y experiencia en la zona.

⁸¹ Rumsfeld se refirió a Garner, en conversación con Franks, como “su hombre en Irak”, estando subordinado al jefe del CENTCOM (Franks, 2004, 423).

⁸² “Bush, Cheney, Rumsfeld, and Tommy Franks spent most of their time and energy on the least demanding task – defeating Saddam’s weakened conventional forces – and the least amount on the most demanding – rehabilitation of and security for the new Iraq.” (Gordon y Trainor, 2006, 503).

⁸³ “Colin had concerns. He was from a generation of generals who believed that overwhelming military force was found in troop strength –sheer numbers of soldiers and tanks on the ground. As Chairman of the Joint Chiefs of Staff during Desert Storm, General Colin Powell had seen the number of coalition ground forces rise to more than five hundred thousand. Indeed, this principle of overwhelming force was often referred to as the ‘Powell Doctrine’.” (Franks, 2004, 394).

⁸⁴ “Although the Iraqi army was much degraded from its pre-1991 heyday, it still deployed more than 450,000 troops [...] Traditionally, war colleges have taught that to be sure of success, an attacking force must have a 3 to 1 advantage –a ratio that goes up to 6 to 1 in difficult terrain such as urban areas. Far from having a 3 to 1 advantage in Iraq, coalition ground forces faced a 3 to 1 or 4 to 1 disadvantage.” (Boot, 2003, 2)

⁸⁵ En la presentación del plan ante el NSC el 6 de septiembre de 2002, Colin Powell expresó públicamente sus objeciones: “At the Saturday morning discussion, Colin Powell did raise his concerns. Soft-spoken and polite, ever the diplomat, he questioned the friendly-to-enemy force ratios, and made the point rather forcefully that the Coalition would have ‘extremely long’ supply lines. ‘These are issues we should consider,’ he said.” (Franks, 2004, 395).

de las fuerzas iraquíes, privándoles de su capacidad de reacción.⁸⁶

En definitiva, la aplicación de RDO y de los principios de *Shock and Awe* asegurarían la victoria en la futura campaña, sin que las operaciones de estabilización posteriores o Fase IV parecieran ser una preocupación ni para el general Franks ni para los demás miembros del NSC, incluido el general retirado y entonces Secretario de Estado Colin Powell.

El volumen de tropas terrestres que intervendrían en OIF fue un asunto de encendida controversia y motivo de tensiones en las relaciones cívico-militares antes y durante la operación, como es reconocido por analistas, expertos en defensa, y por el propio Rumsfeld.⁸⁷ Un notorio episodio de enfrentamiento entre el poder político y las autoridades militares en relación con el volumen de fuerzas terrestres a emplear en OIF, y que merece estudio, fue el ocurrido entre el Secretario Rumsfeld y el jefe de Estado Mayor del Ejército, general Shinseki.

Se ha expuesto en el Capítulo 5 la sintonía que en los primeros momentos existió entre el modelo transformacional impulsado desde el Pentágono por las autoridades políticas y la Transformación que pretendía Shinseki para el Ejército, consciente de la necesidad de conseguir unas fuerzas terrestres con capacidades más acordes a los nuevos retos y escenarios. No obstante, el recelo que desde hacía algún tiempo existía entre las filas del Ejército ante la Transformación promovida por el SecDef, que auguraba un papel más reducido de las fuerzas terrestres en beneficio de otros ejércitos, parecía verse confirmado con las previsiones de empleo de tropas en la próxima invasión de Irak. Precisamente este hecho hizo que Rumsfeld pretendiese utilizar OIF como “laboratorio para validar su visión transformacional”, y convencer así de su bondad a los reacios mandos del Ejército,⁸⁸ haciendo que se implicase personalmente en el planeamiento.

⁸⁶ “As Powell listened intently, I continued: ‘By applying military mass simultaneously at key points, rather than trying to push a broad, slow conventional advance, we throw the enemy off balance. We saw this in Afghanistan – fast, rapid maneuver. This creates momentum. We put our forces deep into the enemy’s territory, moving so quickly that the Iraqis will not have time to react. When they finally do move, they become targets for the air component and precision artillery fires. Speed and momentum are the keys.’” (Franks, 2004, 395).

⁸⁷ “A mayor story line about the invasion of Iraq has been the debate about troop levels –whether the U.S. invasion force or stabilization force should have been larger.” (Rumsfeld, 2011, 452-456). Ver también apartado “Public debate over troop strength”, en Ricks (2006, 118-123).

⁸⁸ “Because he [Rumsfeld] had shut off other ways of convincing the military leadership to accept his vision of transformation, Rumsfeld used Iraq as a laboratory to validate his approach. Therefore, he was personally and bureaucratically invested in fighting the war in a particular way in order to ‘prove’ that his vision of transformation was correct.” (Owens, 2011, 113).

Shinseki hizo públicas sus reservas a este respecto,⁸⁹ conduciendo a un episodio que puso en evidencia la brecha que existía entre Rumsfeld y los altos mandos del Ejército, y que tuvo en su momento una gran repercusión en los medios de comunicación. Tal es así, que el propio Rumsfeld reconoció que “el mito de Shinseki dañó las relaciones cívico-militares” (Rumsfeld, 2011, 456).

En diciembre de 2002, el *Washington Post* publicó en su portada que dos de los miembros de la JCS, el general Shinseki y el general Jones, este último el jefe del Cuerpo de *Marines*, se mostraban opuestos a los planes militares que se estaban elaborando para la intervención en Irak. Este anuncio enojó profundamente a Rumsfeld, dado que, según manifiesta en sus memorias, ninguno de ellos le había expresado su disconformidad hasta ese momento. Además, si bien el responsable del planeamiento era el general Franks, ambos mandos había tenido oportunidad de expresar sus desacuerdos en las reuniones de coordinación de la JCS con el Secretario Rumsfeld, lo que según éste no habían hecho.⁹⁰ En cualquier caso, la opinión pública norteamericana empezaba a tomar conciencia sobre las reticencias de determinados mandos militares hacia los planes de invasión de Irak, en relación con el número de tropas a intervenir en el conflicto.

Pero el episodio que acabó por dañar definitivamente la relación entre Rumsfeld y Shinseki se produjo por la intervención de éste ante la Comisión de Defensa del Congreso de EEUU, en febrero de 2003, cuatro semanas antes del comienzo de OIF. Al preguntarle un miembro de la comisión su opinión sobre la entidad de fuerzas necesarias, Shinseki se manifestó favorable al empleo de un gran contingente de fuerzas, del orden de varios cientos de miles de soldados. Esta declaración ante la Comisión de Defensa enojó enormemente a Rumsfeld,⁹¹ pues contradecía el criterio seguido para el planeamiento de la operación, impuesto personalmente por él.

Según Shinseki reconoció al dejar su cargo, en junio de ese mismo año, estas manifestaciones habían sido malinterpretadas, no habiendo sido su intención cuestionar el plan previsto ni la

⁸⁹ “Believing that an RMA had already occurred—and that OIF could be the forcing function for transformation—seemed to be a major factor in the Pentagon’s insistence on limiting the size of ground forces to less than half of what General Shinseki and others believed necessary.” (Schraubelt, 2007, 100).

⁹⁰ “The incident reveals much about how Washington works. Neither general was directly quoted in the story saying he was skeptical, yet on the front page of the *Washington Post* they were so portrayed. Each denied the central element of the story. Still, the story ran, was never corrected or retracted, and as a result, Shinseki and Jones gained reputations as war skeptics and heroes to war critics.” (Rumsfeld, 2011, 453).

⁹¹ Shinseki declaró: “I would say that what’s been mobilized to this point—something on the order of several hundred thousand soldiers are probably, you know, a figure that would be required. We’re talking about post hostilities control over a piece of geography that’s fairly significant, with the kinds of ethnic tensions that could lead to other problems. And so it takes a significant ground-force presence...” (Rumsfeld, 2011, 454).

autoridad del SecDef.⁹² Pero sus declaraciones alcanzaron una enorme repercusión, siendo aprovechadas por los grupos contrarios a la intervención para evidenciar la oposición del Ejército, con su máximo representante al frente, a los planes para OIF.⁹³

Shinseki no había estado solo en sus críticas a la necesidad de emplear un mayor volumen de fuerzas terrestres en OIF. Desde el inicio de la operación varios generales, veteranos de “Tormenta del Desierto”, mostraron en los medios de comunicación su desacuerdo por la debilidad del contingente terrestre, coincidiendo con el retraso en el ritmo de avance hacia Bagdad a finales de marzo.⁹⁴ Fundamentalmente criticaban el hecho de que solamente hubiese sido utilizada una división pesada en la ofensiva hacia Bagdad,⁹⁵ e incluso sobre los problemas que esta situación podría acarrear en la siguiente fase de ocupación y estabilización que sucederían a las operaciones ofensivas.⁹⁶ Estas voces contrarias a la nueva forma de hacer la guerra impuesta desde el poder político en el Pentágono pronto serían más numerosas.

Las primeras acciones militares contra Irak, el 21 de marzo de 2003, siguieron fielmente el patrón marcado en *Shock and Awe* (Morley, 2003, 1). Consistieron en una serie de ataques de precisión con misiles de crucero y medios aéreos, desde gran distancia, sobre puntos neurálgicos incluyendo las residencias y palacios de Sadam, con idea de conseguir la decapitación del régimen y colapsar sus sistemas de mando y control. Prácticamente de forma simultánea las fuerzas terrestres cruzaron la frontera,⁹⁷ sin que su intervención se viese precedida por los seis meses de campaña aérea que tuvieron lugar en 1991, con una entidad y capacidades operativas

⁹² “Given Senator Levin’s questioning, I gave an open-ended answer suggesting a non-specific larger, rather than smaller, number to permit you and General Franks maximum flexibility in arriving at a final number. I felt that an artificially low number would impose a premature force cap that would increase risk and jeopardize mission success unnecessarily.” (Shinseki, 2003, 2).

⁹³ “Shinseki’s response began a media firestorm that sought to pit what some journalists and war critics characterized as his lone, courageous voice against and administration bent to war.” (Rumsfeld, 2011, 455).

⁹⁴ “A media frenzy ensued, with numerous stories suggesting that the offensive was bogged down and that the war could last months and result in thousands of casualties. Leading the charge was a platoon of retired generals who suggested that Rumsfeld had placed the invasion in jeopardy by not sending enough troops.” (Boot, 2003, 4).

⁹⁵ “In my judgement, there should have been a minimum of two heavy divisions and an armored cavalry regiment on the ground –that’s how our doctrine reads [...] They chose to go into battle with a ground combat capability that was inadequate, unless their assumptions proved out.’ El general Rhame, que había mandado la 1ª División de Infantería en 1991, declaró entonces: ‘It is my position that we would be much better off if we had another heavy division on the ground, and an armored cavalry regiment to deal with this mission in the rear’.” (Ricks, 2006, 119).

⁹⁶ “A third Gulf War veteran, the retired Army Maj. Gen. William Nash, said that he was especially worried that the lack of troops could undercut the postwar occupation. ‘The stability of the liberated areas is clearly an issue,’ he said. ‘The postwar transition has to begin immediately in the wake of the attacking forces, and they seem to be short of forces for those important missions at this time’.” (Ricks, 2006, 120).

⁹⁷ “The 2003 war strategy was simultaneous rather than sequential, with special operations and ground forces coordinated with and in some cases even preceding the air war, geared to what was called ‘Rapid Dominance’ strategy of achieving the overwhelming levels of force much more quickly.” (Jentleson, 2007, 378).

que pueden considerarse “transformacionales”,⁹⁸ y llevando a cabo una maniobra con la rapidez de avance como factor clave (Crocker, 2006, 394). Había dado comienzo la intervención militar que empeñaría, durante casi diez años, a cientos de miles de tropas norteamericanas y billones de dólares, con más de 4.000 militares muertos y varias decenas de miles de heridos y mutilados.

Lo revolucionario del planteamiento y ejecución de la ofensiva terrestre parece fuera de cuestión, en comparación con la operación “Tormenta del Desierto” que apenas una década antes había tenido también como objetivo a las fuerzas iraquíes, y que había seguido los cánones del empleo de la fuerza abrumadora, según la *American Way of War*.⁹⁹ Parecía consolidarse una nueva forma de hacer la guerra,¹⁰⁰ que si bien había sido recientemente puesta a prueba a pequeña escala en Afganistán, acababa de llevar en apenas dos semanas a las fuerzas terrestres norteamericanas a las calles de Bagdad, con la imagen del derribo de la estatua de Sadam en la Plaza Firdos con ayuda de un carro de combate norteamericano.

Puede afirmarse que *Shock and Awe*, en marzo de 2003, había dejado formalmente de ser una teoría para pasar a la práctica en OIF con abrumador éxito (Burkeman, 2003, 1). La rápida y prácticamente incruenta victoria de las fuerzas militares norteamericanas había demostrado, además, el extraordinario nivel de excelencia alcanzado en la aplicación de las nuevas tecnologías en la guerra con respecto a la campaña de 1991.¹⁰¹ Con su éxito sin precedentes, las tesis transformacionales de Rumsfeld parecían demostrar su validez, así como los intentos de la administración Bush en general para promover la Transformación. Tal es así, que el mismo día de la toma de Bagdad, el vicepresidente Cheney dijo públicamente que “la victoria era una prueba clara del éxito de nuestros esfuerzos en transformar a nuestros militares” (Ebel, 2003, 3).

La exitosa invasión de Irak permite, pues, hablar de una genuina “Nueva forma americana de hacer la guerra”, basada en los principios de la Transformación militar impulsada por

⁹⁸ “But by the time the war started on March 19, 2003, the force deployed was closer to Rumsfeld’s ‘transformational’ model than to the traditional heavy force advocated by army planners. Fewer than 100,000 allied ground troops entered Iraq.” (Boot, 2003, 3).

⁹⁹ “Coalition forces in the second Gulf War were less than half the size of those deployed in the first one. Yet they achieved a much more ambitious goal –occupying all of Iraq, rather than just kicking the Iraqi army out of Kuwait– in almost half the time, with one-third the casualties, and at one-fourth the cost of the first war.” (Boot, 2003, 2).

¹⁰⁰ “General Franks’s ground forces were less than a quarter of the size of what General Schwarzkopf had in Operation Desert Storm. Operation Iraqi Freedom, like the war in Afghanistan, was fought a new way, with extremely precise airpower and a heavy emphasis on Special Forces, as well as with swift-moving armor and hard-charging infantry.” (Crocker, 2006, 395).

¹⁰¹ “In the ‘91 war only one in five combat aircraft could drop a bomb sighted by a laser; in this war all could. In the ‘91 war only 9 percent of the attacks used precision-guided munitions; in this war it was close to 70 percent.” (Jentleson, 2007, 378).

Rumsfeld.¹⁰² Tal es así, que si bien OIF no había sido una aplicación pura de *Shock and Awe*, sí que había estado inspirada en estos principios, que vinieron a denominarse “doctrina Rumsfeld”.¹⁰³ Los principales líderes políticos y militares de EEUU, entre ellos Cheney y el general Myers, comenzaron a referirse en público a una “Nueva forma de hacer la guerra”, sobre la base de la actuación de las fuerzas militares en la reciente OIF (Cheney, 2003; Myers, 2003).

Max Boot y otros expertos y analistas de temas de seguridad y defensa se refieren también a una *New American Way of War* (Boot, 2003; Barnett y Gaffney, 2003). Cebrowsky, el director de la Oficina para la Transformación de la Fuerza, se refiere a “una forma emergente de hacer la guerra”.¹⁰⁴ Esta nueva forma de hacer la guerra tiene sus principios, como se ha referido, en la teoría de *Shock and Awe* desarrollada años atrás.¹⁰⁵ OEF y OIF ejemplificaban esta nueva forma, caracterizada por el uso extensivo de municiones de precisión, abrumadora superioridad del poder aéreo, y contingentes muy pequeños, en OEF, y relativamente pequeños, en OIF, de fuerzas terrestres (Ollivant, 2001, 1).

En cualquier caso, con independencia de los indiscutibles aciertos de esta nueva forma de hacer la guerra, la rápida y contundente victoria de las tropas norteamericanas se vio facilitada por los graves errores y falta de aptitud de las fuerzas iraquíes, que tras años de embargo tenían sus capacidades de combate muy debilitadas,¹⁰⁶ con graves problemas de equipamiento y adiestramiento, y que mostraron una gran ineptitud en sus planteamientos defensivos.¹⁰⁷

Esta falta de efectividad del Ejército iraquí puede atribuirse en gran medida a las especiales relaciones cívico-militares en Irak, consecuencia de un Sadam temeroso de la reacción de sus propias Fuerzas Armadas contra su régimen. Las medidas del dictador para reducir esta amenaza,

¹⁰² “Spurred by dramatic advances in information technology, the U.S. military has adopted a new style of warfare [...] Its hallmarks are speed, maneuver, flexibility, and surprise. It is heavily reliant upon precision firepower, special forces, and psychological operations. And it strives to integrate naval, air, and land power into a seamless whole. This approach was put powerfully on display in the recent invasion of Iraq, and its implications for the future of American war fighting are profound.” (Boot, 2003, 1).

¹⁰³ “All the axioms of ‘Shock and Awe’ were not employed, but this doctrinal thinking deeply influenced the actions of the Pentagon. ‘Shock and Awe’ was modified, and became known as the ‘Rumsfeld Doctrine’. It was based on speed, maneuver, shock effect, extensive covert preparation of the battlefield, precision strikes at strategically significant targets, and information dominance.” (Lewis, 2007, 414).

¹⁰⁴ Ver “*The Emerging Way of War*”, en U.S. Department of Defense (2003a, 28-34).

¹⁰⁵ “The seeds for the ‘New American Way of War’ originated in 1996 by a group of military theorists from the National Defense University and outlined in ‘Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance’.” (Nelson, 2004, 48).

¹⁰⁶ “A leading US defense analyst, William Arkin, who had studied the two wars between Iraq and the United States extensively, said in October 2002, ‘They [the Iraqi forces] were a paper tiger in 1991, and they’re a tissue paper tiger today.’” (Hashim, 2006, 3).

¹⁰⁷ “The most obvious point, of course, is the ineptitude of the Iraqi defense. Saddam had to fight with a force degraded by years of sanctions; his army was ill trained and ill equipped.” (Boot, 2003, 5).

como frecuentes rotaciones de mandos, purgas entre oficiales sospechosos de conspiración, promoción de los leales no necesariamente por su capacidad, entre otras, resultaron en unos cuadros de mando faltos de iniciativa,¹⁰⁸ que eludían asumir responsabilidades. Todo ello provocó la baja operatividad y pobre desempeño demostrados por las fuerzas iraquíes en el campo de batalla,¹⁰⁹ así como su falta de confianza hacia sus líderes políticos y militares.

Así, un factor determinante de la ineficacia de las fuerzas iraquíes fue la desconfianza de Sadam hacia ellas. Consideraba prioritario asegurarse el control político sobre sus ejércitos en lugar de proporcionar capacidades operativas o cuadros de mando eficaces que pudiesen actuar contra el régimen.¹¹⁰ Ello resultó en una baja moral, ineptitud y falta de iniciativa a todos los niveles, y condujo en definitiva al colapso del ejército iraquí ante el arrollador empuje norteamericano. La solidez del vínculo entre poder político y mando militar, que define el nivel político-estratégico de las operaciones militares, es esencial para el logro de los objetivos en un conflicto armado. La falta de confianza mutua entre ambos ámbitos, por el contrario, lleva indefectiblemente a la derrota. Fue lo ocurrido en abril de 2003, en el Irak de Sadam Hussein.

Pero sobre todo, el principal problema se hallaba en el hartazgo y falta de voluntad del pueblo iraquí para resistir otra tercera guerra,¹¹¹ tremendamente castigado por los rigores del embargo y por décadas de régimen opresor. Ello hizo que durante el avance hacia Bagdad no existiese un movimiento organizado de resistencia popular, salvo acciones aisladas de *fedayeen*, los denominados “Mártires de Sadam” y otros combatientes irregulares no iraquíes,¹¹² que realizaron ataques no convencionales, poco efectivos en su conjunto y sin valor táctico relevante. Estas acciones obligaron a dedicar fuerzas para atender el control de las rutas de suministro y proteger

¹⁰⁸ “*The conduct of the war by the Iraqis during the conventional war was inept. There was no initiative to do anything out of the ordinary to stop or delay the Coalition advance; the Iraqi forces also proved incapable of preparations for urban warfare.*” (Hashim, 2006, 8).

¹⁰⁹ “*Throughout his rule, Saddam Hussein faced a constant threat of violent overthrow by his own officer corps [...] Modern coup-threatened autocrats employ a variety of techniques to defend themselves against such threats [...] At the same time, however, such techniques reduce systematically the military's effectiveness against foreign armies.*” (Biddle et al., 2004, 40).

¹¹⁰ “*The Iraqi defeats in operations Desert Storm and Iraqi Freedom may have been unavoidable because of the vast technological disparity between Iraqi and Coalition forces. But it was not just technological disparity that doomed the Iraqi armed forces. In the view of many military observers, and former Iraqi officers and regime officials, the Iraqi defeat was made easier as a result of the nature of Saddam's controls over the armed forces and the deep societal fissures he had created and promoted over the years.*” (Hashim, 2006, 8).

¹¹¹ “*If we look at Iraqi society as a whole, and not merely the armed forces, it becomes clear that this was a people at the end of its tether. Iraqi national morale was low to begin with; the people had been beaten down by two previous wars and a devastating sanctions regime that impoverished every sector of the Iraqi population.*” (Hashim, 2006, 11).

¹¹² “*Nor was the Hussein regime able to implement an effective partisan-warfare campaign during the war itself, despite the fact that the war's highlight was an unpleasant but short-lived episode of violent irregular combat initiated by the Iraqis.*” (Hashim, 2006, 12).

la retaguardia, distrayéndolas de otros cometidos puramente ofensivos.¹¹³

Así, la “doctrina Rumsfeld” se había mostrado válida para derrotar a unas fuerzas militares en el campo de batalla, y sin una resistencia popular organizada y eficaz. En suma, había sido válida para derrotar a un “estado”, pero no a una “nación”, esta última mayoritariamente desafecta a su gobierno.¹¹⁴ No había sido, por tanto, una operación contra el estado-nación de Irak, sino contra el estado de Sadam, divorciado mayoritariamente de la nación iraquí. Por tanto, la *Rumsfeld’s Way of War* aún había de probar su validez para la siguiente fase de las operaciones a realizar por las fuerzas de ocupación, en las que parte de la nación iraquí, encuadrada en la insurgencia, iba a hacer frente al ocupante.

7.1.3. El dilema transformacional: la oposición inicial.

Anteriormente se han estudiado las tensiones en el Pentágono entre el poder político y los mandos militares en cuanto al diseño y ejecución de las campañas “transformacionales” para derrocar a los regímenes talibán y de Sadam en Afganistán e Irak, respectivamente, OEF y OIF. Estas discrepancias se pueden considerar como derivadas de dos formas distintas de entender la ejecución de guerra. Por un lado la propia de las autoridades políticas, con el SecDef Rumsfeld como primer defensor de esta nueva forma de hacer la guerra. Y por el otro, la concepción por parte del mando militar norteamericano, principalmente del Ejército, para el empleo de la fuerza, siendo éstos a los que en definitiva les correspondía el esfuerzo principal en la GWOT.¹¹⁵

Ya desde el inicio, los planes transformacionales de Rumsfeld despertaron fuertes recelos entre los mandos militares, al percibir que el alcance y nivel de ambición del proceso podría afectar seriamente a los sistemas de armas principales vigentes, así como posiblemente implicaría una reducción en la entidad de las fuerzas militares y el cierre de bases tanto en EEUU

¹¹³ “*The ferocity of the Fedayeen surprised US commanders, particularly in the southern city of Nasiriyah, where they had planned on a short battle against presumably weakened and demoralized Iraqi forces. Instead, US Marines found themselves in five days of almost nonstop vicious combat against irregular forces that did not respect the laws of war.*” (Hashim, 2006, 14).

¹¹⁴ “*This doctrine [the Rumsfeld’s Doctrine] was based on the premise that the United States was fighting a state, not a nation, and that it was possible to maintain the separation between the people and the government.*” (Lewis, 2007, 414).

¹¹⁵ “*Thus, the military tends to be conservative. Implementing a whole new way of fighting a war may make sense to the civilian authors of much of the transformational reforms, such as Andrew Marshall and Rumsfeld, but history suggests that things do not change as radically as Rumsfeld seems to believe.*” (Herspring, 2005, 406).

como en el exterior.¹¹⁶ Desde el Pentágono se realizó un esfuerzo de comunicación para calmar esta inquietud, enfatizando que en realidad el proceso de Transformación trataba fundamentalmente de utilizar más eficientemente los sistemas existentes, mediante cambios en los procedimientos operativos, y mejoras en la integración de la información.¹¹⁷ En cualquier caso, puede afirmarse que este rechazo de los líderes militares por los planes transformacionales fue determinante en las difíciles relaciones cívico-militares que caracterizaron el desempeño de Rumsfeld como SecDef.

Anteriormente se ha estudiado cómo en sus inicios la Transformación pretendida por el Jefe de Estado Mayor del Ejército, general Shinseki, para mantener la relevancia del Ejército en el nuevo contexto, mantenía gran concordancia con la concepción transformacional del SecDef Rumsfeld,¹¹⁸ incluso con argumentos más avanzados en relación con la Transformación que los contemplados por el DoD.¹¹⁹ En concreto, ambas visiones compartían la necesidad de conseguir fuerzas terrestres más ligeras y desplegables, que al mismo tiempo mantuviesen una adecuada protección y potencia de fuego, combinando las principales características de las fuerzas ligeras y pesadas. Este argumento había sido anunciado previamente por el candidato Bush en su campaña presidencial,¹²⁰ y también fue determinante en la elección de Rumsfeld como SecDef.¹²¹

Lo anterior demuestra la sintonía inicial del Ejército con los argumentos transformacionales

¹¹⁶ *“Rumsfeld’s transformation plans met with something just short of organized resistance bordering on insubordination among a significant part of the senior uniformed officers. One four-star officer who worked with him said Rumsfeld was ‘an egomaniac cleverly disguised ... a hip shooter who gives the impression he is not.’ Another said if anyone disagreed with Rumsfeld it was risky because the result might be an ‘ass chewing from him’.”* (Woodward, 2002, 23).

¹¹⁷ *“On ‘transformation,’ the label that has been affixed to the idea of overhauling the country’s military, Mr. Rumsfeld said: ‘When they see that word, there’s a tendency to think that you go from this to something different. There is a tendency to hear the word and think of a platform, a weapons system that is distinctly different. Both are wrong.’ [...] ‘It may be simply connecting a collection of platforms and capabilities in a way that creates a capability that could be characterized as transformed or transformational,’ he said.”* (Shanker, 2001).

¹¹⁸ Ver un análisis comparado de los seis objetivos de la Transformación militar recogidos en la QDR 2001 con los siete atributos definidos por Shinseki para la Fuerza Futura del Ejército en 1999, en Cepeda (2009, 48-51). De este estudio se concluye la concordancia entre ambas visiones transformacionales.

¹¹⁹ *“One of the more ironic aspects of Rumsfeld’s efforts to transform the military was his ongoing war with General Shinseki. In fact, the general was ahead of Rumsfeld’s call for transformation [...] It looked like Shinseki and Rumsfeld would become allies who shared a common goal.”* (Herspring, 2005, 393).

¹²⁰ *“On land, our heavy forces must be lighter. Our light forces must be more lethal. All must be easier to deploy. And these forces must be organized in smaller, more agile formations, rather than cumbersome divisions.”* (Bush, 1999, 4).

¹²¹ *“When I interviewed him, Don laid out a captivating vision for transforming the Defense Department. He talked about making our forces lighter, more agile, and more rapidly deployable [...] Rumsfeld impressed me. He was knowledgeable, articulate, and confident. As a former secretary of defense, he had the strength and experience to bring major changes to the Pentagon.”* (Bush, 2010, 84).

de Bush y Rumsfeld. Además, este aspecto era compartido por expertos y analistas de defensa,¹²² al apreciar una carencia en las fuerzas terrestres que debía ser corregida. Sin embargo, pronto comenzaron a surgir importantes diferencias entre las visiones transformacionales de ambos, en relación con los materiales de que debía dotarse a las fuerzas terrestres para el nuevo escenario planteado en el cambio de siglo. El ejemplo paradigmático que mejor ilustra este desencuentro entre nivel político y militar sobre sus respectivas visiones transformacionales es el programa *Crusader*, que “envenenó las relaciones cívico-militares entre Rumsfeld y el Ejército” (Owens, 2011, 110), relaciones ya dañadas desde el inicio de su mandato como SecDef.¹²³

Prácticamente desde sus inicios, el Plan de Campaña para la Transformación del Ejército presentado por Shinseki planteó dudas ante diversos organismos federales sobre la viabilidad económica de la adquisición de los futuros sistemas de combate necesarios para dotar a la Fuerza Objetivo, debido fundamentalmente a las incertidumbres sobre las nuevas tecnologías requeridas. Además, la modernización de los materiales existentes en las fuerzas tradicionales, y la activación de las fuerzas interinas, precisaba la asignación de importantes recursos económicos para el Ejército.¹²⁴

Algunos de los programas de adquisición de nuevos materiales del Ejército tenían difícil encaje en esta visión transformacional. Era el caso del programa *Crusader* para desarrollo y adquisición de un obús pesado y autopropulsado de artillería, que habría de constituir la espina dorsal de los apoyos de fuego del Ejército hacia 2032.¹²⁵ Fue uno de los programas que merecieron la atención de la nueva administración, por no ajustarse a los criterios transformacionales, además de representar un elevado coste.¹²⁶ De acuerdo con la nueva tendencia revisionista impuesta desde el Pentágono, el *Crusader* se trataba de un sistema propio

¹²² “The need for reform has been apparent since February 28, 1991, the day that the first President Bush declared victory in the Gulf War. The desert war revealed two potentially disastrous flaws: the Army’s light forces weren’t lethal enough to stop Saddam Hussein by themselves, and the armored units were so heavy that it took them months to reach the battlefield.” (Boyer, 2002, 2).

¹²³ “The manner in which Rumsfeld and Wolfowitz handled the question of the Crusader made the whole process very difficult for the Chiefs [...] Needless to say, the incident served to worsen the already bad relationship between Rumsfeld and the U.S. Army” (Herspring, 2005, 392).

¹²⁴ “The Army’s plans are highly dependent on near-term technological advances that are uncertain and long-term funding commitments.” (U.S. General Accounting Office, 2001, 2).

¹²⁵ Este programa se trataba de una vieja ambición del Ejército para dotarse de un moderno obús de 155 mm, autopropulsado, que fuese superior a la artillería soviética. Su peso, que podría llegar a las 70 Tm, lo hacían apropiado para operar junto con el carro de combate Abrams, de 72 Tm, y otras unidades pesadas. (Bruner y Bowman, 2002, 4).

¹²⁶ “Crusader quickly became a target program because Secretary Rumsfeld saw it as ‘not truly transformational’; it lacked both precision capability and did not fall into the need category when working with a finite set of budgeting resources.” (Davis, 2003, 13).

de la Guerra Fría y no de la visión transformacional imperante,¹²⁷ que pretendía conseguir fuerzas más ligeras.¹²⁸ Esta opinión era compartida por expertos en defensa, que preferían el empleo de misiles y municiones de precisión lanzados desde medios aéreos a grandes distancias, en lugar de nuevos sistemas de artillería pesados, con limitaciones para el uso de municiones guiadas, y muy costosos.¹²⁹

No obstante, el Ejército defendía la conveniencia de dotarse con este material, como forma de mantener las capacidades operativas de las fuerzas tradicionales y un apoyo adecuado a las formaciones acorazadas dotadas con carros de combate M-1 *Abrams*, de 70 toneladas, así como campo de experimentación en el ámbito de las fuerzas interinas. En el caso de tener que hacer frente en un conflicto convencional a enemigos dotados de artillería de estilo soviético, como por ejemplo Corea del Norte, Irak, China o Rusia, contar con un material de artillería pesado de estas características se consideraba irrenunciable por parte de los líderes del Ejército (Bruner y Bowman, 2002, 5).

Ello se encontraba en claro conflicto con la pretensión de Rumsfeld de reducir en la mayor medida posible las fuerzas pesadas,¹³⁰ no consideradas necesarias ante el nuevo escenario de la GWOT recientemente emprendida. De hecho, ya durante la campaña presidencial de 2000, Bush se había mostrado partidario de cancelar varios programas no considerados transformacionales, entre los que se refirió expresamente al *Crusader*. Al prevenir el teniente general Kellogg sobre este aspecto al general Shinseki, éste manifestó que no creía que se hiciese efectiva tal cancelación (Ricks, 2006, 68).

El *Crusader*, para Rumsfeld, “era un anacronismo” que no tenía cabida entre los medios fácilmente desplegados, ligeros y de reducida huella logística que pretendía de dotación en las fuerzas terrestres, debiendo ser empleado su asignación económica para otros desarrollos más

¹²⁷ “In seeking to cancel the *Crusader* program, DOD officials maintain that it is ‘a system originally designed for a different strategic context, i.e. high intensity warfare against Soviet forces in Europe’.” (Bruner y Bowman, 2002, 4).

¹²⁸ “The weight and timing of the *Crusader* are seen as key disadvantages. Its weight, about 40 tons, is twice the target weight of all other transformational weapons systems planned for the Army.” (Bruner y Bowman, 2002, 4).

¹²⁹ “Like Kosovo, however, the Afghan conflict has shown that a combination of precision air and missile strike capability, coupled to greatly improved intelligence and targeting systems, can provide much of the heavy firepower in some contingencies that previously had to be provided by artillery and armor.” (Cordesman 2002, 20)

¹³⁰ “Just as the country no longer needs a massive, heavy force to repel a Soviet tank invasion...” (Rumsfeld, 2002, 28).

transformacionales.¹³¹ De forma evidente, el programa para la adquisición y desarrollo del *Crusader* no se ajustaba a los nuevos requerimientos, al tratarse de un sistema “demasiado grande, demasiado caro, y demasiado ligado a la fuerza tradicional” (Davis, 2003, 2).

Finalmente, en mayo de 2002 Rumsfeld decidió la terminación del programa *Crusader*,¹³² en el contexto de un total de 18 programas cancelados para el Ejército y que tampoco se adecuaban a las capacidades transformacionales que debían tener los nuevos sistemas de armas.¹³³ En concreto, tres fueron los motivos esgrimidos por el mando civil del Pentágono para el abandono de este programa: su falta de cualidades transformacionales, la no capacidad de empleo de municiones de precisión, y su elevado coste en relación con otros programas, en un contexto de escasos recursos económicos (Davis, 2003, 14). Las presiones desde la Casa Blanca sobre el Pentágono, que demandaba acciones concretas hacia la Transformación militar, pudieron ejercer también influencia en la decisión (Hodgson, 2010, 81).

Es significativo señalar que el documento *Rebuilding America's Defenses*, publicado en septiembre de 2000 por el PNAC, por entonces medio de referencia *neoon*, y que reflejaba los postulados neoconservadores para asegurar un poder militar preeminente que garantizase el liderazgo global norteamericano, se exponía la conveniencia de cancelar el programa *Crusader*. Era considerado como “poco revolucionario”, y adecuado para un “paradigma de la guerra pasado de moda” que no justificaba su elevado coste.¹³⁴ Ello demuestra la influencia que sobre Rumsfeld habían ejercido las tesis *neoon*, y más concretamente las ideas recogidas por el PNAC, habiendo sido Rumsfeld uno de los firmantes de su declaración fundacional de principios en 1997.

En su testimonio ante la comisión del Senado para justificar la cancelación del programa, el 16 de mayo de 2002, Rumsfeld expuso que su decisión había sido muy meditada y basada en el

¹³¹ “Beyond its stunningly ill-conceived name, the program was an anachronism that typified the challenges we faced [...] It was the antithesis of agility and deployability [...] I decided instead to use the \$9 billion that had not yet been spent on it to invest in precision-guided weapon systems.” (Rumsfeld, 2011, 651)

¹³² Excelente trabajo sobre el proceso de decisión a nivel político en el Pentágono que llevó a la cancelación de este programa en Davis (2003). Ver también un completo estudio sobre todas las circunstancias que rodearon el nacimiento del programa, las dificultades para su desarrollo, y su cancelación, en Hodgson (2010, 61-82).

¹³³ También fueron cancelados varios programas de la Armada y de las Fuerzas Aéreas, como el nuevo destructor DD-21 y el Sistema de Defensa Antimisil de Área, siendo además retirados de servicio diversos materiales ya anticuados y de elevado coste de mantenimiento, como el cazabombardero F-14 y 1.000 helicópteros de la época de la guerra de Vietnam (Rumsfeld, 2002, 26).

¹³⁴ “For example, the *Crusader* artillery program, while perhaps the most advanced self-propelled howitzer ever produced, is difficult to justify under conditions of revolutionary change. The costs of the howitzer, not merely in budgetary terms but in terms of the opportunity cost of a continuing commitment to an increasingly outmoded paradigm of warfare, far outweigh the benefits; the *Crusader* should be terminated.” (PNAC, 2000, 29).

análisis de un gran número de factores, y en la que habían intervenido numerosas autoridades,¹³⁵ lo que muestra que era plenamente consciente de las agrias críticas que esta decisión había provocado. Así mismo, a pesar de que expuso básicamente los tres argumentos anteriormente señalados como motivos de la decisión, su testimonio incluye múltiples referencias a los criterios que sobre el futuro de las fuerzas militares y el estamento de la defensa había adelantado en entonces candidato George W. Bush en su famoso discurso en *The Citadel*, en 1999,¹³⁶ con lo que pretende enfatizar su coherencia con las directrices del presidente al respecto. Trataba de desmentir, ante todo, que hubiese sido una decisión unilateral suya.

Ese mismo día, el general Shinseki también declaró ante la comisión del Senado. En su testimonio defendió la coherencia del proceso transformacional del Ejército con el marcado por el SecDef, priorizando las inversiones para alcanzar la Fuerza Objetivo, pero defendió que las unidades terrestres contasen con sus propios fuegos indirectos, con gran capacidad de respuesta y precisión, como parte de la fuerza tradicional,¹³⁷ aunque sin mencionar explícitamente al programa *Crusader*. Se refirió a los anteriores testimonios ante esa comisión, tanto suyos como del Secretario del Ejército, Thomas White, sobre la necesidad de cubrir esta carencia, y finalizó exponiendo la obediencia del Ejército a la orden recibida, y la necesidad de reducir los riesgos asociados a ella.¹³⁸ En suma, si bien no realizó la encendida defensa que se esperaba,¹³⁹ implícitamente mantuvo su desacuerdo con la cancelación del programa.

La terminación del *Crusader* provocó una fuerte reacción entre los máximos líderes del Ejército “que rozó la insubordinación” (Rumsfeld, 2011, 652; Davis, 2003, 12), tanto por parte de los militares encabezados por Shinseki, como a nivel político por el Secretario del Ejército, Thomas White, y afectó de manera determinante las relaciones cívico-militares en el Pentágono,

¹³⁵ “The decision to recommend termination of the Crusader was not reached precipitously, as some recent commentary has suggested, but after months of review, wide-ranging discussion, and in-depth planning and analysis [...] The senior leaders of this department, military and civilian, service chiefs, service secretaries, the chairman, the vice chairman, the undersecretaries and I spent countless hours –I have not bothered to add them up, but it was day after day after day, several hours a day – discussing strategies, capabilities, threats and risks.” (Testimony by Secretary of Defense Rumsfeld on Crusader Artillery System, 2002, 1).

¹³⁶ “President Bush shaped the context, the direction of that process in those remarks at the Citadel.” (Testimony by Secretary of Defense Rumsfeld on Crusader Artillery System, 2002, 1).

¹³⁷ “Until the future Objective Force is fielded, the Legacy Force will provide the formations within which Soldiers will fight our Nation’s wars, engage and respond to crises, deter aggression, bring peace and stability to troubled regions, and enhance security by developing bonds of mutual respect and understanding with allies, partners, and even potential adversaries.” (Shinseki, 2002, 3).

¹³⁸ “The Army has its order, and we are executing it; we are moving aggressively to try to find alternate solutions to satisfy this requirement in light of this decision. The Army will manage risk and remain ready even as it transforms.” (Shinseki, 2002, 5).

¹³⁹ “Shinseki dispensed with his prepared remarks, and instead read a short statement that amounted to capitulation.” (Boyer, 2002, 16).

como Rumsfeld reconoce en sus memorias.¹⁴⁰ Supuso sin duda un antes y un después en la relación del SecDef con el Ejército, al que implícitamente acusó de falta de lealtad en apoyar sus decisiones, y de “maniobrar a sus espaldas para conseguir el apoyo político que mantuviese el programa.”¹⁴¹

Como prueba del enorme distanciamiento producido entre la cúpula del Ejército y las máximas autoridades civiles del Pentágono, que se agravaría en los meses siguientes con motivo de los planes para la invasión de Irak, es significativo señalar que ni el SecDef Rumsfeld ni el Subsecretario Wolfowitz asistieron a la ceremonia de pase a retiro del general Shinseki y abandono de su cargo como jefe de Estado Mayor del Ejército, en junio de 2003, gesto que fue criticado incluso por el presidente.¹⁴² Ello se producía en un momento en que EEUU estaba conduciendo una guerra y cuando, por tanto, se hacía más precisa que nunca la cohesión entre el poder político y el militar.¹⁴³

La cancelación del programa *Crusader* también fue contestada por varios miembros del Congreso, así como por empresas relacionadas con defensa,¹⁴⁴ que consideraban que se mantenía la necesidad de un obús pesado y autopropulsado para el Ejército, y que las nuevas tecnologías asociadas al programa no sólo servían para desarrollar el *Crusader* sino que podrían ser incorporadas en otros desarrollos (Davis, 2003, 14). Sobre este último aspecto, sin embargo, Rumsfeld mostró su acuerdo, al manifestar su intención de aprovechar las tecnologías para otros

¹⁴⁰ “Some retired Army officers were furious at what they characterized as institutional disrespect. Their thoughts were illustrated on the cover of the June 2002 Armed Forces Journal featuring my photo and the headline ‘DOES HE REALLY HATE THE ARMY?’” (Rumsfeld, 2011, 652).

¹⁴¹ “Secretary Rumsfeld was very upset with the entire process. In a press conference held shortly after the release of the ‘talking points’, Secretary Rumsfeld without mentioning names said he was looking into reports that Army officials had gone behind his back to Congress in hopes of building political pressure to rescue the program. He was quoted as saying, ‘I have minimum high regard for that kind of behavior.’ Secretary Rumsfeld further argued that he expects army leaders to fall in line once decisions are made.” (Davis, 2003, 21).

¹⁴² “I felt he’d [Rumsfeld] made a mistake by skipping the retirement ceremony of General Eric Shinseki, the four-star Army chief of staff who stepped down in 2003 after an honorable career. Don’s decision helped feed the false impression that the general had been fired for policy disagreements over Iraq.” (Bush, 2010, 92).

¹⁴³ “Neither Defense Secretary Rumsfeld nor Deputy Defense Secretary Wolfowitz attended the scorned general’s retirement ceremony. Wolfowitz asked to come but Shinseki declined to invite him. It was an extraordinary situation: while the nation was at war and American soldiers were dying, the Pentagon’s top civilians were strangled from the Army’s leadership. What’s more, it was the second bitter departure of an Army four-star general under Rumsfeld: Gen. Henry ‘Hugh’ Shelton, the chairman of the Joint Chiefs of Staff, had retired in 2001, just weeks after 9/11, disgusted with Rumsfeld and feeling that he had recklessly disregarded sound military advice.” (Ricks, 2006, 156).

¹⁴⁴ “His [Rumsfeld’s] decision in May 2002 to eliminate the Army’s planned new howitzer, the \$11 billion *Crusader* system, provoked a near-rebellion in the Army establishment and deep hostility in Congress and in the ranks of defense contractors. The move also turned relations between Rumsfeld and the Army’s top leaders –Tom White, the service secretary, and Gen. Eric Shinseki, the Army’s chief of staff- from bad to worse.” (Graham, 2011)

programas en curso tanto en el Ejército como en la Armada,¹⁴⁵ reforzando así el carácter conjunto de la transformación en curso.

En cualquier caso, esta decisión parecía mostrar coherencia con las declaraciones del entonces candidato Bush en 1999, en el mencionado discurso en *The Citadel*, donde manifestó la conveniencia de “saltar una generación de tecnología” y “gastar más eficazmente” en nuevos programas.¹⁴⁶ Además, Bush había manifestado su preferencia por unas fuerzas más ágiles, fácilmente desplegables, y con mínima huella logística,¹⁴⁷ anticipando posibles reajustes en los programas de armamento en curso en caso de ocupar la presidencia, a fin de conseguir este objetivo.¹⁴⁸ Su intención era forzar nuevas ideas en relación a los programas de armamento, siendo consciente de las difíciles decisiones que ello implicaría.¹⁴⁹ Puede considerarse como una referencia implícita al programa *Crusader*, realizada más de un año antes de ocupar la Casa Blanca.

La determinación con la que el Ejército, con su Jefe de Estado Mayor a la cabeza, defendió la continuidad del *Crusader* es indicativa de la enorme importancia concedida a este sistema para poder llevar a cabo el combate terrestre en los términos preferidos por el Ejército, según su concepción tradicional de empleo masivo de fuego. Y ello a pesar de que el propio Shinseki había propuesto la cancelación de 18 programas de diferentes sistemas de armas, con la finalidad de dotar las crecientes demandas de financiación del *Future Combat System*.¹⁵⁰

La defensa a ultranza del *Crusader* por parte del Ejército puede ser interpretada, también, en clave del dilema ante el que estaba sometido Shinseki: por un lado, impulsar el proceso de

¹⁴⁵ “Our recommendation is not to abandon the technologies already developed by the Crusader program. In fact, it would ensure that the key pieces of Crusader technology are maintained for use in both the Army's Future Combat System and possibly in the Advanced Gun System that the Navy is developing for its future surface combatants.” (Testimony by Secretary of Defense Rumsfeld on Crusader Artillery System, 2002, 3).

¹⁴⁶ “The real goal is to move beyond marginal improvements – to replace existing programs with new technologies and strategies. To use this window of opportunity to skip a generation of technology. This will require spending more – and spending more wisely. We know that power, in the future, will be projected in different ways.” (Bush, 1999, 4)

¹⁴⁷ “Our forces in the next century must be agile, lethal, readily deployable, and require a minimum of logistical support. We must be able to project our power over long distances, in days or weeks rather than months.” (Bush, 1999, 4)

¹⁴⁸ “From these statements the initial charter was derived and issued to senior leaders. George W. Bush thus began to establish the framework for cancellation and transformational decisions for the future.” (Davis, 2003, 13).

¹⁴⁹ “When our comprehensive review is complete, I will expect the military's budget priorities to match our strategic vision – not the particular visions of the services, but a joint vision for change [...] And I will direct the Secretary of Defense to allocate these funds to the services that prove most effective in developing new programs that do so. I intend to force new thinking and hard choices.” (Bush, 1999, 4).

¹⁵⁰ “Included examples are: Armored Combat Earthmover, Follow-on TOW ATGM, M113A3, Wolverine Assault Bridge, and the Armored Security Vehicle.” (Bruner y Bowman, 2002, 4).

Transformación, y por otro, defender los intereses corporativos del Ejército ante el Pentágono (Boyer, 2002, 14). A su vez, este dilema se trasladaba en el propio seno del Ejército, al pretender cambios revolucionarios que encontraban fuertes resistencias entre sus filas, pero que sin embargo eran percibidos desde la oficina del Secretario de Defensa como tímidos y poco resolutivos.¹⁵¹ Los cambios eran “demasiados para el viejo orden, y no suficientes para los nuevos revolucionarios.” (Boyer, 2002, 16). Y en cualquier caso, se trataba de cambios impuestos “de arriba abajo” (*top-down*), resistidos y contestados por la mayoría de los oficiales.

Esta visión del Ejército en relación al *Crusader* es reveladora sobre el paradigma imperante entre sus componentes respecto al empleo de la fuerza terrestre: aplicación de una abrumadora potencia de fuego, y actuación en masa de medios pesados y gran volumen de tropas terrestres. Se trata, en suma, de uno de los rasgos definitorios de la *American Way of War* anteriormente analizados: la tendencia a emplear “tecnología por hombres” en el campo de batalla, sustituyendo el empleo de tropas con la potencia de fuego, y reduciendo así el número de bajas propias al tiempo que se facilita la completa destrucción de las fuerzas militares adversarias. Si bien el Ejército trataba de superar este paradigma, en beneficio de unas fuerzas más ligeras y fácilmente desplegables, el *American Way of War* parecía resistirse a los planes transformacionales. Y Shinseki se alineó con esta postura, cuando ya su desencuentro con Rumsfeld en relación con otros temas, como el empleo de fuerzas terrestres en la invasión de Irak, era manifiesto.

El programa *Crusader* fue decisivo en la brecha que se había producido entre Rumsfeld y Shinseki, en definitiva entre el máximo líder civil en el Pentágono y el militar de mayor rango del Ejército. En su informe final al dejar su cargo tras cuatro años como Jefe de Estado Mayor del Ejército, Shinseki dirigió agrias críticas hacia el SecDef, exponiendo como uno de los dos grandes motivos de agravio con Rumsfeld la cancelación del programa *Crusader*. El segundo argumento de desencuentro está relacionado con sus declaraciones sobre el número de tropas necesario para la invasión y posterior estabilización de Irak, realizadas ante la comisión de defensa del Congreso de EEUU en febrero de 2003,¹⁵² hecho anteriormente referido en este

¹⁵¹ “The defense analyst Loren Thompson compares Shinseki’s role to that of Aleksander Kerensky, the Russian Revolutionary who was undone by the Bolsheviks. ‘Shinseki represented a change over what came before, but the world wanted more change than he was able to deliver in the time frame that he had,’ Thompson says. ‘He was prepared to make changes that, within the context of Army tradition, were significant. But, by the standards of the outside world, not party to those institutional rhythms, it seems very incremental and conservative.’” (Boyer, 2002, 16).

¹⁵² “Examples where statements have been misinterpreted involve my recent February 2003 appearance before Congress, where an estimate of forces required to stabilize a post-war Iraq was raised, and the circumstances surrounding the cancellation of the *Crusader* program” (Shinseki, 2003, 2).

trabajo.

Ambos argumentos de disputa, en definitiva, pueden relacionarse directamente con el mencionado paradigma del Ejército norteamericano sobre el uso de la fuerza militar y la *American Way of War* anteriormente referida, contrario a la visión transformacional que desde el poder político trataba de imponerse. Así, el impulso transformacional pretendido por la nueva administración, y que en sus inicios parecía encontrar absoluta coherencia con la visión transformacional impulsada por el jefe de Estado Mayor del Ejército, general Shinseki, comenzaba a encontrar en sus filas encendidos detractores.

Además de sus diferencias sobre estos dos aspectos, las divergencias entre Rumsfeld y Shinseki también se vieron acentuadas por la creencia de aquél sobre la incapacidad de los líderes militares de cambiar sus ideas preconcebidas y prejuicios, de adoptar soluciones innovadoras y revolucionarias, en definitiva, de liderar el cambio radical que pretendía para el DoD.¹⁵³ Hacia 2003 Rumsfeld ya había consolidado su poder, tras dos años en el cargo como SecDef,¹⁵⁴ lo que le proporcionaba más determinación para actuar contra la que consideraba “vieja guardia”. Y en su vicesecretario Wolfowitz contaba con un firme apoyo para vencer estas resistencias al cambio del estamento militar, como ya había anunciado incluso en 1996 (American Enterprise Institute, 1996, 1-2). Esta opinión era compartida por diversos analistas y expertos en defensa, que veían en la mentalidad tradicional enquistada en ciertos altos mandos un impedimento para el triunfo de la Transformación y su nueva forma de hacer la guerra.¹⁵⁵

Así, a pesar de que Shinseki manifestaba en su informe de fin de mandato su adhesión a los planes transformacionales alentados desde el poder político del Pentágono,¹⁵⁶ Rumsfeld no reconoce voluntad por parte de los mandos militares, en concreto del Ejército, para adoptar los

¹⁵³ “The principal effect was to confirm Rumsfeld’s believe that the generals were consumed with ‘old think,’ but that if he held the line, he could yet force them into executing an operation employing relatively few troops, a showcase for a transformed, slimmed-down army.” (Cockburn, 2007, 164).

¹⁵⁴ “Rumsfeld’s prejudices and biases, likes and dislikes, and strategic vision were soon evident in the leadership he selected and policies and strategies put in place. In 2003 there was no doubt about who ran the Pentagon and the American conduct of war.” (Lewis, 2007, 386).

¹⁵⁵ “This spectacular success [OIF] was not achieved easily, however. It required overcoming the traditional mentality of some active and retired officers who sniped relentlessly at Rumsfeld right up until the giant statue of Saddam fell in Baghdad’s Firdos Square on April 9, 2003. Winning the war in Iraq first required rooting out the old American way of war from its Washington redoubts.” (Boot, 2003, 2).

¹⁵⁶ “I would like to note that I have always respected your [Rumsfeld’s] desires to remake the DoD to meet future challenges and understand the considerable responsibility the President has placed upon you to achieve Transformation while simultaneously meeting current threats.” (Shinseki, 2003, 11).

cambios que la Transformación aspira a conseguir,¹⁵⁷ cuyos oficiales se mantenían anclados a su paradigma favorito para hacer la guerra: formaciones pesadas con abrumadora potencia de fuego.

Prueba de ello es que, en abril de 2002, el *Washington Post* publicó en un artículo la intención de Rumsfeld de relevar de sus puestos a diversos mandos militares que no compartían su intención de cambio radical en la institución, acusando una “falta de ideas frescas en el Ejército”.¹⁵⁸ Con ello era coherente con sus ideas y prejuicios sobre la incapacidad del Ejército, el “viejo dinosaurio”, para llevar a cabo sus planes transformacionales.¹⁵⁹ Encabezando la lista de militares que abandonaría su puesto se encontraba el propio Shinseki, a quien aún faltaba más de un año para completar su periodo de cuatro años al frente del Ejército. Incluso era anunciado el nombre de su sucesor, el entonces segundo Jefe de Estado Mayor, general Keane.

Este anuncio causó enorme estupor y malestar en Shinseki, a quien Rumsfeld no había comunicado nada previamente. Fue considerado como una forma indirecta de forzar su dimisión, en el contexto de las intrigas y luchas por posiciones de poder en los círculos de influencia de Washington. El entorno próximo a Rumsfeld percibía la creciente resistencia por parte del Ejército, y en particular de Shinseki, a los planes transformacionales, ello a pesar de que en diversos aspectos la Transformación del Ejército era coherente con la pretendida por Rumsfeld.¹⁶⁰ En cualquier caso, la opinión pública y los militares norteamericanos consideraron esta interesada filtración a la prensa como una humillación hacia Shinseki, extensiva al resto del Ejército.¹⁶¹

¹⁵⁷ “Despite the unquestionable improvements made over the years—in many cases as the result of the lessons learned from the unconventional conflicts of the 1980s and 1990s—the Army was the most resistant to adapting to the new challenges and accelerating its transformation away from its Cold War posture of large, difficult to deploy, heavy divisions.” (Rumsfeld, 2011, 649).

¹⁵⁸ “Pentagon officials had revealed to the *Washington Post*'s Thomas Ricks that Rumsfeld had decided upon—and the President had approved—a slate of military appointments placing in top command positions men “who are likely to be more supportive of the administration's goal of radically changing the armed forces.” Among the proposed appointments was the next Chief of Staff of the Army [...] The unusual move, the *Post* reported, was prompted by the impression within Rumsfeld's circle that there was ‘a lack of fresh thinking in the Army’.” (Boyer, 2002, 14).

¹⁵⁹ “He [Rumsfeld] believed that the Army was a dinosaur, unwilling to change, and incapable of looking beyond its traditional ways of doing things. Rumsfeld's beliefs, attitude, and prejudices against the Army mandated a new plan.” (Lewis, 2007, 416).

¹⁶⁰ “Rumsfeld is apparently pleased with the main features of Shinseki's plan—the Stryker Brigades, the Objective Force, the phasing out of the large battle tanks, and the development of the Future Combat System—which Shinseki devised when Rumsfeld's boss was still the Governor of Texas. Indeed, Rumsfeld wants phases of Army transformation accelerated. What he doesn't want is the Army's effective opposition on such issues as those which Shinseki helped to beat back last year.” (Boyer, 2002, 14).

¹⁶¹ En sus memorias, Rumsfeld desmiente que él filtrase a la prensa esta noticia sobre el relevo de Shinseki, o que ordenase su filtración (Rumsfeld, 2011, 455). De hecho el general Keane no fue finalmente el sucesor de Shinseki, como se verá posteriormente. Ello no parece excluir que no existiese realmente esta filtración a la prensa por parte de algún miembro del círculo próximo a Rumsfeld.

Tras la derrota de las fuerzas iraquíes y derrocamiento del régimen de Sadam, el modelo transformacional de Rumsfeld, así como las RDO que permitirían su implementación sobre el campo de batalla, encontraron encendidas críticas entre las filas militares, fundamentalmente en el Ejército. Este nuevo modelo de aplicación del poder militar, caracterizado por el empleo de armamento de precisión desde largas distancias, integración en red de los sistemas de mando y control y de información, y pequeños núcleos de “botas sobre el terreno”, restaba relevancia a las fuerzas terrestres, lo que hacía prever que su entidad y capacidades se verían disminuidas.¹⁶²

A finales de 2003, con la incipiente insurgencia iraquí comenzando a plantear problemas a las tropas norteamericanas y a las labores de reconstrucción del gobierno provisional iraquí, se hacían públicas las primeras dudas entre los mandos militares, principalmente del Ejército, sobre la viabilidad de la fórmula transformacional. En este momento aparecen diversos trabajos del ámbito académico y de analistas especializados que desacreditan la validez de las RDO y sus conceptos asociados de EBO y NCW para hacer frente a la GWOT que comenzaba, y que con OIF requeriría una aproximación diferente a la preconizada por los defensores de la Transformación.¹⁶³

Así, las nuevas tecnologías de la información, que permiten un mejor conocimiento de la situación, y en la que las RDO basan su eficacia, no pueden eliminar en todos los casos la “fricción” propia en el nivel operacional, ni garantizar el conocimiento de la situación que la creciente complejidad de los nuevos escenarios requiere,¹⁶⁴ como la degradación de la situación en Irak comenzaba a manifestar. Además, las RDO, con su énfasis en la rapidez de las operaciones, ofrecen confusión en cuanto a considerar esta rapidez como un principio mensurable, toda vez que siempre debe interpretarse en términos relativos, según la actitud del adversario.¹⁶⁵ Por otro lado, las RDO no siempre serían una fórmula válida para la utilización del

¹⁶² “Yet, DoD’s Transformation documents place more emphasis on moving toward a smaller, high-tech military than on building a force structure large enough to accomplish people-intensive tasks. As a result, the United States military is being transformed into a force that can win any battle or any campaign anywhere on the globe, but that lacks the human resources necessary to secure the peace afterward, and thus to accomplish the strategic goals of the conflict.” (Echevarría, 2003b, 17).

¹⁶³ Ver Vego (2006), Kelly y Kilcullen (2004), Ollivant (2004), Porter (2004), Ebel (2003) y Krepinevich (2003).

¹⁶⁴ “For example, technology can assist military commanders at all levels by improving upon their situational awareness of the battlefield; at the tactical level this is especially powerful [...] But improving battlefield situational awareness is not equivalent to an elimination of friction at the operational level of war [...] For operational commanders, technology cannot guarantee basing rights for US forces; technology cannot guarantee clear understanding of political aims...” (Ebel, 2003, 61).

¹⁶⁵ “In war, no operation can be absolutely rapid simply because all activity in war is relative [...] The speed of activity in warfare and the effects achieved from that speed is always measured against an opponent’s response; it is always relative [...] Thus, the RDO concept’s imprecise and inconsistent use of the terms rapid and decisive can

poder militar norteamericano, toda vez que, en ciertas operaciones, como las de mantenimiento de la paz, el despliegue de un contingente que demuestre una fuerza abrumadora ni es deseable en términos políticos, ni viable en términos materiales (Ebel, 2003, 63).

Las RDO son también puestas en cuestión como aproximación válida para implementar la nueva doctrina Bush de ataques preventivos recogida en la NSS de 2002, en el marco de la GWOT. Las RDO y el concepto de EBO asociado se consideran inadecuados para lograr los objetivos contra redes terroristas o estados fallidos, que requieren tiempo para poder cambiar las actitudes y percepciones de las comunidades que apoyan estas acciones.¹⁶⁶ Asimismo, su aplicación requiere un cambio de mentalidad en los mandos militares, conformada para el empleo del poder militar para conseguir una capitulación completa del adversario, en suma una victoria total (Ollivant, 2004, 38). Además, las actividades de estabilización y construcción nacional que implícitamente se derivan de la aplicación de la “doctrina Bush” son incompatibles con la mínima presencia de “botas sobre el terreno” que pretendía el concepto RDO.¹⁶⁷

El concepto EBO, asociado al de RDO, también fue criticado, siendo considerado como “el último intento de convertir el arte de la guerra en la ciencia de la guerra”, al pretender una ilusoria certeza en la conducción de la guerra, merced a los sistemas de información asociados a los sensores, que no es posible.¹⁶⁸ A nivel político-estratégico, la aplicación de EBO es también cuestionable, al suponer una actitud racional y previsible del adversario, un “efecto”, que no tiene en cuenta los múltiples factores de incertidumbre y fricción de los elementos que intervienen (Kelly y Kilcullen, 2004, 91). Asimismo, a nivel estratégico, la rapidez en la obtención de los efectos que pretende EBO puede ser no solo irrelevante, sino contraproducente (Roxborough, 2002, 72).

Hacia 2004, la NCW es también cuestionada como un concepto viable para lograr la

create confusion and can potentially cause operational level planners to develop inappropriate military courses of action to meet strategic aims.” (Ebel, 2003, 62).

¹⁶⁶ *“There is nothing rapid about sifting through large communities, of which American know very little of the language and/or culture, and trying to determine where the ‘bad guys’ are hiding.”* (Ollivant, 2004, 19).

¹⁶⁷ *“Therefore, it appears that a proper emphasis on post-conflict governance brings to light a weakness in the RDO concept with respect to implementation of the Bush Doctrine. The detrimental effects that an EBO and cybershock campaign might have on national reconstruction and a political settlement could potentially pose serious difficulties. In addition, the requirement to garrison the former weak or rogue state, in at least some minimal fashion, may require a much larger troop presence, and by implication a correspondingly larger logistical footprint, that the RDO concept seems to anticipate.”* (Ollivant, 2004, 27-28).

¹⁶⁸ *“This increasing trend toward using various metrics to assess essentially unquantifiable aspects of warfare only reinforces the unrealistic views of many that warfare is a science rather than both an art and a science.”* (Vego, 2006, 51).

Transformación.¹⁶⁹ Como principal problema se exponía la falta en el Ejército de la robusta conectividad e interoperabilidad que era imprescindible en el área de operaciones de las unidades. Ello requería unas enormes inversiones para desarrollar la infraestructura en sistemas de telecomunicaciones e información necesaria, lo que no parecía viable en el contexto de entonces, con las nuevas operaciones en Irak demandando cada vez más recursos (Porter, 2004, 11-13). Precisamente, la inviabilidad de implementar adecuadamente la NCW conduce a cuestionar la viabilidad, en su conjunto, de la Transformación pretendida desde el DoD (Porter, 2004, 13-16).

Así, puede concluirse que las RDO, intento de institucionalizar *Shock and Awe* en el estamento de defensa, y en íntima relación con los fines transformacionales del SecDef Rumsfeld, se encuentran seriamente cuestionadas poco después del inicio de la GWOT no sólo en el ámbito de los estudios y análisis de seguridad y defensa, sino sobre todo por las fuerzas militares norteamericanas que, desplegadas en Irak y Afganistán, deben hacer frente sobre el terreno a una situación para la que no se encuentran ni preparadas ni equipadas, y para las que las RDO en absoluto suponen una solución. Este concepto, válido en las campañas “transformacionales” de 2001 y 2003 en Afganistán e Irak, resultó irrelevante en el nuevo contexto operacional, siendo sustituido por un nuevo paradigma para el empleo del poder militar que poco a poco se institucionaliza: COIN.

Pero sobre todo, entre los mandos militares la Transformación despertaba un gran rechazo por cuanto suponía de reducción en la entidad de las fuerzas,¹⁷⁰ principalmente en el Ejército. Para los planes transformacionales del Pentágono, una mínima presencia de “botas sobre el terreno” era la forma deseable de conducir una campaña militar propiamente transformacional. Este modelo estaba siendo cuestionado por la realidad de las operaciones que se llevaban a cabo contra la insurgencia en Irak y Afganistán.

Puede afirmarse, por tanto, que la diferencia de criterios entre Rumsfeld y el mando militar norteamericano no está basada en el atribuido tecnocentrismo en su modelo de Transformación,

¹⁶⁹ “Applying the concept of NCW relies on the infusion of new capabilities and technologies, and corresponding changes in tactics, techniques and procedures not fully matured.” (Porter, 2004, 11).

¹⁷⁰ “Some have argued that the uniformed military has been undermining transformation by seeking to maintain an unnecessarily large force structure that retains incrementally improved ‘legacy’ systems such as tanks, bombers, and aircraft carriers. Instead, say such critics, the military should be reducing force structure and ‘skipping a generation’ of weapons in order to invest in ‘leap ahead’ technologies that will supposedly eliminate ‘friction’ and the ‘fog of war,’ providing the commander and his subordinates with nearly perfect ‘situational awareness.’” (Owens, 2003, 2).

sino en su preferencia por el empleo del poder militar sobre la base de una reducida presencia de fuerzas terrestres y una mínima huella logística que reduzca la necesidad de importantes despliegues de infraestructuras de apoyo. Eran éstos aspectos que interferían directamente con la *American Way of War* pero, más concretamente, con la referida anteriormente en este trabajo *Army Way of War*.

7.2. EL NAUFRAGIO DEL PARADIGMA TRANSFORMACIONAL.

Se ha estudiado cómo los nuevos principios transformacionales para el empleo del poder militar impulsados desde el poder político en el Pentágono, y que parecieron mostrar su validez con la rápida y fácil derrota de las fuerzas talibanes en 2001 e iraquíes en 2001, encontraron una fuerte oposición entre las filas del Ejército norteamericano. Se cuestionaba la validez de RDO, así como se defendía la necesidad de mantener sistemas de armas que permitiesen asegurar la supremacía del Ejército frente a las amenazas de fuerzas convencionales del momento.

No obstante, en los años siguientes a la toma de Kabul y Bagdad, surgen diversas circunstancias que cuestionan los principios transformacionales, basados en una forma de hacer la guerra que minimiza el despliegue de tropas sobre el terreno, en beneficio del profuso empleo de armas de precisión, pequeños contingentes de fuerzas, y superioridad en la información. El avance de la insurgencia en Irak obliga a las tropas norteamericanas, que preveían principalmente misiones de reconstrucción, a emplear tácticas y técnicas relacionadas con COIN.

Así, a partir de 2004, comienza una reconfiguración del paradigma transformacional que había regido la actuación de las fuerzas militares según el modelo de Rumsfeld, como consecuencia de dos imperativos fundamentales. Por un lado, la aparición y consolidación de la insurgencia iraquí, que fue inintencionadamente impulsada por una serie de acciones y omisiones de EEUU tanto por parte del poder político, como de los propios mandos militares en la gestión de la situación. Y en segundo lugar, desde las filas del propio Ejército se siente la necesidad de adoptar medidas que contradecían la visión de la Transformación hasta entonces dominante. Esta situación alcanza su punto álgido a finales de 2006, momento en el que se produce un cambio de rumbo fundamental en la forma de entender y aplicar el poder militar a fin de revertir el dramático rumbo de los acontecimientos en Irak: es la aparición del paradigma COIN.

7.2.1. Inicio y desarrollo de la insurgencia iraquí: acciones y omisiones.

El 1 de mayo de 2003, un exultante presidente Bush anunciaba desde la cubierta del portaaviones *Abraham Lincoln* el fin de las operaciones militares principales en Irak,¹⁷¹ en una puesta en escena que evocaba la firma de la rendición de Japón en la cubierta del acorazado *Missouri* el 2 de septiembre de 1945. Tras la brillante operación ofensiva que había conducido al derrocamiento del régimen de Sadam en apenas tres semanas, comenzaría la Fase IV para la reconstrucción del país. No obstante, dos años más tarde, las fuerzas norteamericanas estarían ejecutando operaciones de combate de una intensidad desconocida desde la guerra de Vietnam.

Hay disponible una abundante literatura sobre las razones que llevaron al inicio y auge de la insurgencia iraquí.¹⁷² Existe una gran coincidencia en atribuirle a las siguientes causas: el insuficiente número de fuerzas terrestres; una estructura de fuerzas y unas tecnologías inadecuadas; la falta de sensibilidad cultural por parte norteamericana; la asunción de que los soldados norteamericanos sería recibidos como liberadores; la disolución del ejército regular iraquí; la incapacidad para detener los saqueos y violencia en sus inicios; la falta de control efectivo sobre los arsenales del ejército de Sadam repartidos por todo el país; la lenta respuesta para recuperar los servicios esenciales para la población, entre otros (Lewis, 2007, 437).

En cualquier caso, puede atribuirse a la incorrecta aproximación al problema de la posguerra iraquí que realizaron tanto civiles como militares norteamericanos, en el desempeño de sus labores de reconstrucción y seguridad, como la principal causa del origen y desarrollo de la insurgencia.¹⁷³ Así, el análisis de las circunstancias que rodearon el inicio y auge de la insurgencia en 2003-2005 permite concluir que son debidas tanto a acciones como omisiones por parte de los líderes políticos por un lado, y de los mandos militares norteamericanos por otro, tanto en Washington como en Irak. Todo ello agravado precisamente por unas relaciones cívico-militares disfuncionales que dificultaban sobremanera la colaboración y unidad de esfuerzo entre estos dos grupos de actores. El estudio de estas acciones y omisiones por parte de los

¹⁷¹ “Major combat operations in Iraq have ended,” he [Bush] began, standing on the ship’s flight deck. “In the battle of Iraq, the United States and our allies have prevailed.” (Ricks, 2006, 145).

¹⁷² Excelente estudio sobre los orígenes de la insurgencia iraquí en Hashim (2006, 59-125). Ver también Lewis (2007, 437-450) y Ricks (2006).

¹⁷³ “But the U.S. approach, both in occupation policy and military tactics, helped spur the insurgency and made it broader than it might have been.” (Ricks, 2006, 190).

responsables políticos y militares de EEUU es el objeto de este apartado, desde el prisma de las relaciones cívico-militares en el Pentágono.

En cuanto a las **acciones que provocaron el inicio y auge de la insurgencia** deben destacarse dos decisiones tomadas por las autoridades políticas norteamericanas que resultaron decisivas: la *des-Baathificación* de la sociedad iraquí, y la disolución de las fuerzas armadas y de seguridad. Ambas medidas, si bien entonces no fueron consideradas importantes dada la gran cantidad de decisiones que la reconstrucción y estabilización del país requerían, pronto demostraron tener una trascendencia determinante en el auge y consolidación de la insurgencia en Irak, como fue reconocido por el propio Rumsfeld en sus memorias.¹⁷⁴

En enero de 2003, sólo dos meses antes del inicio de la invasión, la administración Bush había creado la Oficina para la Reconstrucción y la Asistencia Humanitaria (*Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance, ORHA*), al mando del general retirado Jay Garner, bajo autoridad del DoD.¹⁷⁵ Sus cometidos eran asegurar la ley y el orden, restaurar los servicios básicos, y comenzar el proceso de reconstrucción política y socioeconómica de Irak (Hashim, 2006, 292).

La ORHA comenzó a desempeñar su función inmediatamente tras la caída de Bagdad. Su gestión puede considerarse manifiestamente ineficaz. La ayuda humanitaria no alcanzó adecuadamente a la población por falta de coordinación entre las organizaciones humanitarias y el Pentágono, atribuible al escaso tiempo dedicado al planeamiento.¹⁷⁶ Por otro lado, los fondos para conseguir hacer llegar los salarios interrumpidos con motivo de la guerra, y que Garner consideraba esenciales para mantener dentro de lo posible la normalidad, no llegaban.¹⁷⁷ Desde Washington se percibía de forma muy negativa su actuación (Ricks, 2006, 153). Todo ello hizo que el balance global de su gestión, de apenas un mes, desde mediados de abril a mediados de mayo, pueda calificarse como “un absoluto desastre” (Hashim, 2006, 292), fracasando en la

¹⁷⁴ “Bremer issued two important orders soon after he arrived in Baghdad. In subsequent years both orders became characterized as the two original sins of the occupation and the cause of the difficulties in the years that followed. At the time, however, they were greeted with approval by a great many Iraqis and were put into place with the best of intentions.” (Rumsfeld, 2011, 514).

¹⁷⁵ Como se ha expuesto anteriormente, éste participó en la elaboración de la Fase IV del OPLAN 1003V para la intervención en Irak. Había sido denominado por Rumsfeld como “su hombre en Bagdad”.

¹⁷⁶ “Because OHRA was set up only on 20 Jan 03, planning for postwar Iraq was nothing compared to the two and a half year of solid and exhaustive professional work during WWII to prepare for the postwar occupations of Germany and Japan.” (Hashim, 2006, 294).

¹⁷⁷ “As Garner later explained, “We knew we had to pay the civil servants to get them back to work, to run the ministries. We had to pay the army, we had to pay the police force. We wanted to bring them back. Then you have pensioners, an awful lot of pensioners; we had to pay those. We had plans to rapidly begin the back pay and then get everybody back to work.”” (Perry, 2010, 35).

adopción de medidas que devolviesen un mínimo de normalidad al país.¹⁷⁸

Así, el 13 de mayo de 2003, llega a Bagdad el embajador Paul Bremer, al frente de la Autoridad Provisional de la Coalición (*Coalition Provisional Authority, CPA*), para reemplazar al administrador Jay Garner y la ORHA. El nombramiento de Bremer para el cargo había sido realizado por Bush a instancias de Rumsfeld, y con el apoyo de Rice (Feith, 2008, 422). La CPA había sido oficialmente creada por el general Franks en abril de 2003, días después de la ocupación de Bagdad, como organización administrativa para que los miembros de la coalición, EEUU y Gran Bretaña, pudiesen ejercer sus responsabilidades como potencias ocupantes.¹⁷⁹ Puede ser considerada, pues, como gobierno de ocupación, ejerciendo las funciones de gobierno temporal para Irak, y responsable de liderar la transición hacia un nuevo régimen democrático para el país.¹⁸⁰

La CPA contaba con dos componentes: el de seguridad y apoyo, sobre la base de la estructura militar desplegada en el país, y el civil, la ORHA, dirigida por un administrador civil. Ambos se encontraban bajo el control del jefe del CENTCOM, general Franks,¹⁸¹ cabeza visible de la CPA, en dependencia directa del SecDef.¹⁸² No obstante, pronto Bremer asumió, por decisión de Bush, sin consultar ni con el Secretario de Estado Powell ni con su Consejera de Seguridad Nacional Rice, la responsabilidad de todas las actuaciones de la administración norteamericana en Irak, convirtiéndose en el “virrey de Irak” (Pfiffner, 2010, 77). Es más, según Rumsfeld, Bremer contaba con autoridad para reportar directamente al presidente, sin contar con el SecDef.¹⁸³

Garner había tratado de implementar dos acciones para la gestión de la situación que merecen destacarse. Por un lado, en la medida de lo posible, mantendría a los *sunníes* en los puestos de liderazgo que tradicionalmente habían ocupado tanto en la administración como en las fuerzas

¹⁷⁸ Ver “Garner’s troubled tenure”, en Ricks (2006, 154-155).

¹⁷⁹ “In his ‘Freedom Message to the Iraqi People’, issued on 16 April 2003, he [Gen. Franks] stated: Therefore, I am creating the Coalition Provisional Authority to exercise powers of government temporarily, and as necessary, especially to provide security, to allow the delivery of humanitarian aid and to eliminate weapons of mass destruction.” (Talmon, 2007, 3).

¹⁸⁰ “The CPA was intended to act as a caretaker government after Saddam Hussein’s regime was removed. It was expected to oversee the transition to a new and democratically elected Iraqi government.” (Dobransky, 2011, 2).

¹⁸¹ “Garner was never the head of the Coalition Provisional Authority; Franks was. Garner’s role was to assist Franks in performing the CPA job. After his deployment to the Persian Gulf region, Garner no longer reported directly to Rumsfeld; he reported to Franks (and not even directly to him).” (Feith, 2008, 422).

¹⁸² “Both the civil administrator and the military commander on the ground reported to General Franks who, in turn, reported to the US Secretary of Defense.” (Talmon, 2007, 5).

¹⁸³ “It became clear that Bremer intended to not be exclusively connected to any cabinet official. Bremer later wrote that after one of his private meetings with President Bush, [Bush’s] message was clear. I was neither Rumsfeld’s nor Powell’s man. I was the president’s man’.” (Rumsfeld, 2011, 506).

armadas y de seguridad, a fin de dar continuidad a la acción del nuevo gobierno.¹⁸⁴ Y por otro lado, pretendía mantener en sus puestos al recientemente derrotado ejército y fuerzas de seguridad iraquíes, para evitar un vacío en el mantenimiento de la ley y el orden, así como contar con un instrumento útil para los trabajos de reconstrucción.¹⁸⁵ Ambas medidas pretendían sentar las bases para el establecimiento de un gobierno provisional.

Inmediatamente tras su llegada a Bagdad, Bremer emitió dos decretos que contenían medidas radicalmente contrarias a estos dos criterios de Garner. La Orden Número 1 de la CPA, firmada sólo tres días después de su toma de posesión como administrador, declaró el desmantelamiento completo del partido *Baath*, eliminando toda su estructura y organización, y retirando a todos sus miembros de sus puestos en la administración, comenzándose investigaciones a sus altos cargos por posibles crímenes.¹⁸⁶ Una semana más tarde, la Orden Número 2 de la CPA declaró la completa disolución del Ministerio de Defensa iraquí y de otros ministerios, de las fuerzas armadas, así como de los servicios de inteligencia y seguridad, al haber sido organizaciones “usadas por el anterior régimen para oprimir al pueblo iraquí, así como instrumentos de tortura, represión y corrupción” (Coalition Provisional Authority, 2003b, 1).

La disolución del partido Baath supuso la marginación de la minoría *sunní* de la vida pública del nuevo Irak,¹⁸⁷ percibiendo la medida como un acto de venganza (Rumsfeld, 2011, 515), así como un intento de excluirlos del nuevo escenario post-Sadam.¹⁸⁸ Dado que representaban buena parte de los cuadros dirigentes del partido ahora proscrito, este decreto les impedía volver a ocupar cualquier cargo en la administración.¹⁸⁹ Lo desacertado de esta medida debe incluirse en

¹⁸⁴ “Garner’s plan was simple: Wherever possible, he would leave the Sunni leadership in place to ensure the continuation of government’s programs. Awad agreed with Garner’s strategy; the government could not run without Saddam’s bureaucrats.” (Perry, 2010, 35).

¹⁸⁵ “At his first news interview, Jay Garner, the hapless first proconsul, declared his intention to use the Iraqi army to ‘help rebuild their own country’ and ‘not to demobilize it immediately and put a lot of unemployed people on the street. We’d continue to pay them to do things like engineering, road construction, work on bridges, remove rubble, de-mine, pick up unexploded ordnance, construction work.’” (Hashim, 2006, 92).

¹⁸⁶ “This order implements the declaration by eliminating the party’s [Ba’ath] structures and removing its leadership from positions of authority and responsibility in Iraqi society [...] Full members of the Ba’ath Party holding the ranks of [...] (together, “Senior Party Members”) are hereby removed from their positions and banned from future employment in the public sector. These Senior Party Members shall be evaluated for criminal conduct or threat to the security of the Coalition.” (Coalition Provisional Authority, 2003a, 1).

¹⁸⁷ Excelente trabajo sobre las consecuencias de la *des-Baathificación* en Sissons y Al-Saiedi (2013).

¹⁸⁸ “We had our first meeting with Bremer, and he made it clear to us that the Sunnis were not going to be listened to. There would be no pay to civil servants, no pay to the army, no pay to the police, and all the government departments would be cleaned out.” (Perry, 2010, 37).

¹⁸⁹ “Individuals holding positions in the top three layers of management in every national government ministry, affiliated corporations and other government institutions (e.g., universities and hospitals) shall be interviewed for possible affiliation with the Ba’ath Party, and subject to investigation for criminal conduct and risk to security. Any

el contexto de la falta de previsión de la posguerra, con decisiones extremadamente politizadas, y sin un conocimiento adecuado sobre la situación real del país (Sissons y Al-Saiedi, 2013, 9). Tras décadas de representar las bases del edificio institucional iraquí, la comunidad *suní* se encontró de repente relegada al ostracismo, en un estado de confusión e incertidumbre sobre su futuro,¹⁹⁰ que serviría para alimentar a la incipiente insurgencia.

Dada la afiliación de los funcionarios iraquíes al partido *Baath*, la medida suponía en realidad la eliminación del aparato burocrático y administrativo de Irak, que era esencial para que las instituciones recobrasen su normal funcionamiento lo antes posible.¹⁹¹ Además, otros colectivos no relacionados con la vida administrativa también se habían afiliado al partido como forma de asegurar su promoción profesional,¹⁹² y si bien la intención de la administración norteamericana era no excluirlos, vieron su futuro amenazado por esta medida. El vacío de poder generado por esta decisión llevó a la completa parálisis administrativa del país, así como a una violencia generalizada en las calles, con saqueos de edificios públicos y acciones criminales de todo tipo (Shaw, 2005, 113), que supusieron el caldo de cultivo para la aparición de la insurgencia.

La segunda medida, la disolución de las fuerzas armadas y de seguridad iraquíes, tuvo asimismo un efecto devastador sobre la recuperación de la normalidad en el país. Esta decisión tendría un impacto directo sobre más de 700.000 iraquíes que perderían sus empleos y rangos,¹⁹³ siéndoles negado el derecho a una pensión a los de empleo igual o superior a coronel.¹⁹⁴ No

such persons detained to be full members of the Ba'ath Party shall be removed from their employment." (Coalition Provisional Authority, 2003a, 1).

¹⁹⁰ "For the Sunni Arabs the downfall of the regime in April 2003 was not only or even primarily the collapse of power and privileges [...] but of the entire nationalist edifice that has been in existence for more than eight decades and that had identified Iraq with them. This was cataclysmic. It constituted a grievance. For a while after the collapse of the Ba'thist regime the Sunni community was not only in shock, but also confused and aimless." (Hashim, 2006, 68).

¹⁹¹ Esta medida acabaría actuando en contra de los intereses de los norteamericanos como potencia ocupante y responsable de permitir la vuelta a la normalidad del país, siendo además contrarias a las ideas del sociólogo alemán Max Weber. "In disbanding most of the leadership of the Iraqi bureaucracy, Bremer ignored Max Weber's insight from a century ago: 'A rationally ordered system of official [the bureaucracy] continues to function smoothly after the enemy has occupied the area; he merely needs to change the top officials. This body of officials continues to operate because it is to the vital interest of everyone concerned, including above all the enemy.'" (Pffinner, 2010, 79).

¹⁹² "But we knew that many thousands of Iraqis had been forced into the Baath Party and were members in name only. Under Saddam, almost anyone who wanted to advance professionally had to join, including schoolteachers, doctors, and engineers. There was no desire or intention to punish everyone in the system." (Rumsfeld, 2011, 514).

¹⁹³ En total, la medida afectaba a 385.000 militares, 285.000 funcionarios y policías del Ministerio del Interior, y unos 50.000 miembros de las unidades de seguridad presidencial. "Abruptly terminating the livelihoods of these men created a vast pool of humiliated, antagonized, and politized men," noted Faleh Jabar, an expert on the Baathist Party who was a senior fellow at the U.S. Institute of Peace. Many of these men were armed." (Ricks, 2006, 162).

¹⁹⁴ "... no payment, including a termination or pension payment, will be made to any person who is or was a Senior Party Member. Any person holding the rank under the former regime of Colonel or above, or its equivalent, will be deemed a Senior Party Member..." (Coalition Provisional Authority, 2003b, 2).

obstante, el decreto preveía la creación del denominado Nuevo Cuerpo Iraquí, en sustitución de las organizaciones disueltas.¹⁹⁵ Apenas unas semanas tras su entrada en vigor, esta orden fue parcialmente anulada, realizándose el pago de sus salarios a antiguos miembros de las fuerzas armadas, recurriéndose además a ex-militares para la reconstitución de unidades.¹⁹⁶ El ritmo para adiestrar las nuevas unidades y que alcanzaran un estado mínimo de operatividad era muy lento, y a finales de 2003 únicamente un batallón de 700 hombres estaba operativo (Slevin, 2003, 3).

En cualquier caso, con esta medida la administración norteamericana trasladaba a la sociedad iraquí y a la opinión pública internacional una señal inequívoca, incluso con un matiz simbólico, sobre su firme determinación de acabar con cualquier vestigio del Irak de Sadam, del que su Ejército representaba un papel fundamental.¹⁹⁷ Además, en la disolución del Ejército iraquí puede apreciarse también la intención de apartar a la minoría *sunní* de su papel predominante en la sociedad, dado que representaban la columna vertebral de las fuerzas militares de Sadam,¹⁹⁸ y por tanto identificada por *chiíes* y kurdos con la cruenta represión del anterior régimen.

Estas dos medidas eran manifiestamente contrarias a las intenciones con las que el administrador Garner asumió sus cometidos al frente de una ORHA repentinamente relevada de sus cometidos.¹⁹⁹ Así, la absoluta contradicción entre los criterios de Garner y Bremer refleja la ausencia de una política clara hacia Irak.²⁰⁰ Además, también contradecían lo que hasta ese momento habían sido las declaraciones de la administración Bush en relación con la gestión de la

¹⁹⁵ “The CPA plans to create a New Iraqi Corps, as the first step in forming a national self-defense capability for a free Iraq. Under civilian control, that Corps will be professional, non-political, militarily effective, and representative of all Iraqis.” (Coalition Provisional Authority, 2003b, 3).

¹⁹⁶ “On June 25, five weeks after Bremer’s order, U.S. authorities reversed course again. Bremer ordered payments to about 370,000 conscripts and more than 250,000 officers, said a Pentagon official, who put the bill at \$250 million for one year [...] Hurrying to put together security forces –including army, police and civil defense units – the U.S. occupation has been recruiting former Iraqi soldiers. Slocombe said 60 percent of the enlisted soldiers in the new Iraqi army served in the old Iraqi army and all but two officers have prior service.” (Slevin, 2003, 3).

¹⁹⁷ “In defending the decision, Bremer, his top aides and administration officials in Washington said the army had dissolved itself and there was no Iraqi military left to rebuild. They added that the decision –made at “very high policy levels” in Washington– also was meant as a “highly symbolic” message that the old Iraqi government was dead.” (Fineman, Vieth y Wright, 2003, 1).

¹⁹⁸ “Beyond the practical difficulties of outfitting destroyed military bases, Slocombe said, an announcement that Hussein’s Sunni Muslim-dominated army would retain considerable power would have produced “huge problems immediately” among the country’s Shiite majority. Some at the Pentagon feared that the army could become an organized opposition to the U.S. military.” (Slevin, 2003, 3).

¹⁹⁹ “‘Bremer changed everything,’ Awad remembers. ‘One day Garner was there and the next day he was gone [...] He [Bremer] reversed all of Garner’s plans.’” (Perry, 2010, 37).

²⁰⁰ “The above accounts indicate that neither President Bush nor the White House staff followed any regular policy process before the momentous decisions to disband the Iraqi army and de-Baathify the government were made. But what is known is that the decision was made against the judgment of Jay Garner, the senior CIA office in Iraq, and military planners.” (Pfiffner, 2010, 85).

posguerra en Irak.²⁰¹ De hecho, en 2002, un documento elaborado por el DoD y la JCS había recomendado el mantenimiento del Ejército iraquí tras el derrocamiento del régimen de Sadam.²⁰² Todo lo anterior pone en clara evidencia la falta de coherencia e improvisación con que la administración Bush estaba afrontando las actividades post-conflicto en Irak, que no habían recibido previamente en Washington la atención necesaria.

Estas dos trascendentales órdenes ejecutivas habrían sido tomadas previamente en el Pentágono, en una importante reunión en la que participaron el vicesecretario de Defensa Paul Wolfowitz, el embajador Bremer, y su asesor principal en asuntos de seguridad Walter Slocombe, tres días antes de la salida de Bremer hacia Bagdad. La finalidad última era eliminar cualquier vestigio del régimen de Sadam, y por tanto la presencia del partido *Baath*, de la vida pública iraquí, así como su posible influencia en las fuerzas armadas y de seguridad.²⁰³

La trascendencia de esta reunión celebrada en Washington el 10 de mayo de 2003 es tal que puede considerarse esta fecha como del nacimiento de la insurgencia iraquí.²⁰⁴ A partir entonces los atentados contra las fuerzas militares norteamericanas, y en general contra la comunidad internacional, comenzaron su escalada. Así, el atentado contra la sede de las Naciones Unidas en Bagdad, el 19 de agosto de 2003, con 22 víctimas mortales, y que fue perpetrado apenas tres meses después, se cree que fue llevado a cabo por exmilitares, con medios y materiales procedentes de arsenales del antiguo Ejército iraquí (Fineman, Vieth y Wright, 2003, 1).

Puede afirmarse que estas dos medidas fueron impulsoras involuntarias del nacimiento y consolidación de la insurgencia,²⁰⁵ nefastas para conseguir la estabilización de Irak y, por tanto,

²⁰¹ “The orders completely contradicted the Bush Administration’s public declarations regarding the war and its objectives [...] So, either Bremer and Feith committed one of the greatest acts of insubordination in American history, or they were carrying out the wishes of their superiors, mainly Bush, Cheney, and Rumsfeld.” (Dobrasky, 2011, 2).

²⁰² “A document entitled “Rebuilding the Iraqi Military” produced by the Office of the Secretary of Defense (OSD) and Joint Chiefs of Staff and dated January 21, 2002 recommended the de-Ba’athification of the military, but specifically suggested retaining the regular army.” (Hammond, 2011, 2)

²⁰³ “The meeting that decided the fate of the Iraqi army took place on May 10 at the Pentagon and included, Bremer, Paul Wolfowitz, and Walter Slocombe. All three agreed: Iraq must be cleansed of all Baathist influence.” (Perry, 2010, 38).

²⁰⁴ “In the years that followed, numerous commentators would attempt to place an exact date on the beginning of the insurgency. For Hughes, the insurgency began on May 10, ‘and Wolfowitz, Slocombe and Bremer started it.’” (Perry, 2010, 38).

²⁰⁵ “Both of these decisions fueled the insurgency by: (1) alienating hundreds of thousands of Iraqis who could not support themselves or their families; (2) undermining the normal infrastructure necessary for social and economic activity; (3) ensuring that there was not sufficient security to carry on normal life; and (4) creating insurgents who were angry at the US, many of whom had weapons and were trained to use them.” (Pfiffner, 2010, 76).

hicieron prolongar la ocupación norteamericana.²⁰⁶ Además, sirvieron para ahondar la fractura étnica entre las comunidades *sunní*, *chií* y kurda, toda vez que eliminaron dos de las estructuras que permitían vertebrar el país, como eran el aparato burocrático y las fuerzas de seguridad.²⁰⁷ Existe un amplio consenso sobre las consecuencias directas que estas decisiones tuvieron para el auge de la hasta entonces incipiente insurgencia, con una extensa literatura al respecto.²⁰⁸ El propio Bush, en sus memorias, reconoce su impacto en favor del desarrollo de la insurgencia.²⁰⁹ No obstante, es conveniente estudiar lo que sobre estas dos medidas refieren las dos máximas autoridades políticas directamente implicadas, Bremer y Rumsfeld, y su impacto en las relaciones cívico-militares.

El embajador Bremer, tras dejar su cargo, afirmó que estas decisiones “habían sido cuidadosamente consideradas por altos líderes civiles y militares en el Pentágono”, en el contexto de las directrices políticas emitidas por Rumsfeld para la gestión posconflicto en Irak, entre las que se consideraba fundamental la eliminación de cualquier vestigio del régimen de Sadam.²¹⁰ Bremer trataba de desmentir las críticas que le imputaban la adopción arbitraria y unilateral de tales medidas (Bremer, 2006, 54). En cualquier caso, la autoría de estas dos decisiones continúa sin estar clara, toda vez que los máximos dirigentes políticos con responsabilidades en el ámbito de la seguridad y posguerra en Irak, el presidente Bush, el vicepresidente Cheney, y el SecDef Rumsfeld, “los tres grandes”, si bien reconocen su conocimiento sobre el proceso de decisión que condujo a ellas, evitan admitir haber dado su aprobación final a estos dos decretos de la CPA.²¹¹

²⁰⁶ “These two orders alone are recognized by many to be the primary contributors to the creation of a large Iraqi insurgency and the subsequent long-term U.S. military occupation and mass casualties.” (Dobrinsky, 2011, 3),

²⁰⁷ “Together, Bremer’s two orders threw out of work more than half a million people and alienated many more dependent on those lost incomes. Just as important, in a country riven by sectarian and ethnic fault lines—Sunni versus Shiite versus Kurd—and possessing few unifying national institutions, Bremer had done away with two of the most important ones.” (Ricks, 2006, 163).

²⁰⁸ Dobrinsky (2011), Hammond (2011), Pfiffner (2010), Weiler (2009), Talmon (2007), Ricks (2006, 161-166) y Slevin (2003).

²⁰⁹ “But the orders had a psychological impact I [Bush] did not foresee. Many Sunnis took them as a signal they would have no place in Iraq’s future. This was especially dangerous in the case of the army. Thousands of armed men had just been told they were not wanted. Instead of signing up for the new military, many joined the insurgency.” (Bush, 2010, 259).

²¹⁰ “On May 8, 2003, before I [Bremer] left for Iraq, Secretary of Defense Donald Rumsfeld gave me a memo titled ‘Principles for Iraq- Policy Guidelines’ that specified that the coalition ‘will actively oppose Saddam Hussein’s old enforcers—the Baath Party, Fedayeen Saddam, etc.’ and that ‘we will make clear that the coalition will eliminate the remnants of Saddam’s regime.’ The next day Mr. Rumsfeld told me that he had sent the ‘Principles’ paper to the national security adviser and the secretary of state.” (Bremer, 2007, 1).

²¹¹ “There has been much back and forth blaming, passing the buck, complete contradictions of each other, and a wide range of smoke and mirrors as to who actually initiated Orders 1 and 2. This should raise many red flags for scholars and others interested in knowing the truth. This issue went beyond scholarly inquiry and into the public

No obstante, sobre la disolución del Ejército iraquí, Bremer defendió lo acertado de la medida,²¹² cuya primera consideración la atribuyó a las recomendaciones del general Abizaid realizadas a mediados de abril de 2003, desde su posición como segundo jefe del CENTCOM. Según Bremer, dado que en la práctica el ejército iraquí había dejado de existir como consecuencia de la invasión norteamericana, Abizaid consideraba más eficaz su reconstitución desde cero, en lugar de hacer un llamamiento para reincorporar a todos los que habían abandonado sus filas (Bremer, 2007, 1).

En sus memorias, el general Sánchez, jefe de las fuerzas norteamericanas en Irak desde julio de 2003 a junio 2004, afirma que Abizaid hizo una propuesta a altos mandos militares iraquíes para reincorporarse a sus puestos, y un llamamiento a los soldados para regresar a filas, que no recibió aprobación de Bremer, partidario de construir el ejército desde cero.²¹³ Otros testimonios evidencian el rechazo de Bremer a escuchar las opiniones tanto de Garner como de diversos mandos militares en contra de la disolución del Ejército iraquí,²¹⁴ así como de diversos asesores militares norteamericanos que veían la medida como perjudicial a los intereses estratégicos de EEUU.²¹⁵ Con ello queda patente la brecha que desde los primeros momentos de funcionamiento de la CPA existió entre el administrador civil y los mandos militares.

En relación con el proceso de *des-Baathificación* de la sociedad iraquí, Bremer manifestó que la decisión había sido tomada personalmente por Bush, a fin de permitir que Ahmed Chalabi, líder de la oposición iraquí en el exilio, pudiese tener un papel predominante en la reconstrucción

light on April 6, 2008 when 60 Minutes interviewed Douglas Feith [...] During the questioning, Feith contradicted everyone else's claim that he had drafted Orders 1 and 2, and then he declared that Bremer only told him about the orders just before he flew off to Baghdad. Steve Kroft, the 60 Minutes reporter, then asked Feith if Rumsfeld had approved the orders and Feith stated emphatically, 'I did not find, in the record, any piece of paper in which Secretary Rumsfeld signed off on it' (60 Minutes on line transcript). In other words, Rumsfeld, Cheney, and Bush had never told Feith or Bremer to draft the orders." (Dobransky, 2011, 2-3).

²¹² *"Moreover, we were right to build a new Iraqi Army. Despite all the difficulties encountered, Iraq's new professional soldiers are the country's most effective and trusted security force. By contrast, the Baathist-era police force, which we did recall to duty, has proven unreliable and is mistrusted by the very Iraqi people it is supposed to protect."* (Bremer, 2007, 2).

²¹³ *"General Abizaid had approached former generals about returning to duty and received a positive response. He planned to recall the units, to train them, and to get them into the field. Bremer, however, wanted to work from the bottom up, 'exactly the opposite to GEN Abizaid's approach. And it put us in a hell of a bind'."* Citado de las memorias del general Sanchez en Pfiffner (2010, 81).

²¹⁴ *"Colonel Michael Barron, as senior advisor to Jay Garner, participated in the heated discussions between Garner and Bremer over the CPA orders 1 and 2 [...] Bremer arrogantly dismissed the concerns of military leaders and continued to insist that in making the decisions he was following the president's orders and that they were final. He could not be dissuaded by Garner's objections or the military planners' concerns."* (Pfiffner, 2010, 84).

²¹⁵ *"Senior U.S. military officers in the Persian Gulf region said they had advised Slocombe that the dissolution of the army –recognized as an institution more loyal to Iraq than to Hussein –would harm U.S. strategy. Demobilization was "a very basic mistake," said W. Patrick Lang, a retired chief analyst for Middle Eastern affairs for the Defense Intelligence Agency."* (Slevin, 2003, 3).

del nuevo Irak.²¹⁶ En este punto fueron también manifiestas las diferencias entre los mandos militares y Bremer, pretendiendo este último un mayor alcance de la medida, que afectó a unos 100.000 iraquíes, mientras que el asesoramiento militar estimaba que sólo debería afectar a los máximos dirigentes del partido, unos 6.000.²¹⁷ Quedaba así en evidencia la falta de sintonía entre el administrador civil y los líderes militares tanto en Washington como en Irak, a los que Bremer atribuye corresponsabilidad en estas decisiones. Este desacuerdo entre los líderes militares y la CPA produjo un serio perjuicio para las relaciones cívico-militares.

El segundo actor principal en este episodio, el SecDef Rumsfeld, aun sin considerar perjudiciales para los intereses norteamericanos las medidas de *des-Baathificación* y la disolución de su Ejército, reconoce que fueron consideradas como “los pecados originales de la ocupación y la causa de las dificultades sufridas en los siguientes años”, a pesar de que en su momento fueron muy bien recibidas por la mayoría de los iraquíes, e “implementadas con las mejores de las intenciones” (Rumsfeld, 2011, 154).

En sus memorias,²¹⁸ Rumsfeld se desmarca de haber aprobado la disolución del Ejército iraquí, al que de hecho tenía reservado un papel en la posguerra relacionado con labores de reconstrucción.²¹⁹ Así, Rumsfeld atribuye esta decisión a Bremer y a su asesor principal para asuntos de seguridad y defensa en la CPA, Walter Slocombe (Rumsfeld, 2011, 517). Habría sido una decisión sobrevenida ante la inesperada descomposición del Ejército iraquí, que habría dejado en la práctica de existir ante el avance de las fuerzas norteamericanas hacia Bagdad,²²⁰ por lo que su disolución era ya una situación *de facto*. Hasta dejar su cargo como SecDef a finales de 2006, Rumsfeld se defendió públicamente de las acusaciones que le atribuían haber tomado unilateralmente esta decisión, indicando que había sido conocida de antemano, y

²¹⁶ “There was broad consensus that top level Saddam allies in the party had to be purged in order to show Iraqis that Saddam’s influence was gone. The Office of Special Plans in Douglas Feith’s office worked on the plans with Ahmed Chalabi and favored a deep de-Baathification of the Iraq government.” (Pfiffner, 2010, 78).

²¹⁷ “The military interpretation of the purge was that it would apply to the top two levels of the Baath party, those who were clearly leaders, which amounted to perhaps 6,000 people. But Bremer interpreted the de-Baathification policy to exclude the top four levels of the Baath party as well as the top three levels in each government ministry [...] Although Bremer said that the order would affect only about 20,000 people, the total amounted to between 85,000 to 100,000 people. This included ‘forty thousand school teachers, who had joined the Baath Party simply to keep their jobs’” (Pfiffner, 2010, 79).

²¹⁸ Rumsfeld dedica varias páginas en sus memorias a todo lo relativo con la adopción e implementación de estas dos medidas, lo que demuestra la relevancia que les reconoce (Rumsfeld, 2011, 514-519).

²¹⁹ “Disbanding the army was not my instinct [...] If we disbanded the army, it would mean that as many as four hundred thousand young Iraqi men would be put out of jobs and onto the streets [...] Before the war I agreed it would be wise to keep the Iraqi army as a reconstruction corps –something loosely resembling FDR’s Civilian Conservation Corps.” (Rumsfeld, 2011, 516).

²²⁰ “Defense Secretary Donald H. Rumsfeld has said the army effectively disbanded itself in the face of the U.S.-led invasion. ‘They just disbanded and went home,’ he told NBC television recently.” (Slevin, 2003, 1).

tácitamente aprobada, por los líderes militares del Pentágono.²²¹

Es preciso destacar cómo los militares norteamericanos se vieron excluidos por la CPA de la dirección del proceso para equipar y adiestrar al Ejército iraquí de nueva creación, como el propio Rumsfeld reconoce.²²² No obstante, el general Abizaid, nuevo jefe del CENTCOM tras el retiro del general Franks, finalmente consiguió que la CPA transfiriese ese control al mando militar norteamericano en la primavera de 2004, casi un año después de su creación (Rumsfeld, 2011, 518). Rumsfeld refiere además la oposición de Bremer a que el mando militar norteamericano se hiciese cargo de la preparación de las fuerzas policiales, caracterizadas éstas por su “falta de adiestramiento y disciplina, sectarismo, y corrupción” (Rumsfeld, 2011, 519).²²³

Ello pone una vez más en evidencia las diferencias en Irak entre las autoridades civiles y los mandos militares.²²⁴ El propio Rumsfeld reconoce estas malas relaciones entre la CPA y el CENTCOM,²²⁵ es decir, entre Bremer y los generales Abizaid y Sanchez, este último jefe de las fuerzas de la coalición en Irak durante la práctica totalidad del mandato de Bremer. La animadversión personal entre éste y Sanchez era conocida en los ámbitos políticos y militares de Washington,²²⁶ y tuvo implicaciones tremendamente negativas para lograr la imprescindible unidad de esfuerzo durante el proceso de estabilización y reconstrucción de Irak, precisamente

²²¹ “On April 21, 2006, the *New York Times* reported that the decision to disband the Iraq army ‘was approved by Mr. Rumsfeld.’ Three days later, Rumsfeld circulated a memo saying that statement ‘does not ring true to me.’ Without outright denying that he had approved the order, he wrote, ‘It is difficult for me to imagine that I approved something of this nature without the kind of interaction we normally have around here that involves the Chairman [of the JCS] or the Vice Chairman.’ He requested a review of briefing and meeting notes.” (Hammond, 2011, 3).

²²² “Bremer and Slocombe championed a proposal to create an entirely new Iraqi army. The training and equipping of the army would fall under the control of the CPA and not, as commonly assumed, under the United States military.” (Rumsfeld, 2011, 517).

²²³ “Defense officials repeatedly urged State and its representatives at the CPA to improve police training and devote more resources to the task. But just as he had with regard to the training of the army, Bremer argued against having the U.S. military take over Iraqi police training. ‘I do not agree with placing the Iraqi police program under the military command,’ Bremer wrote me in February 2004, after I informed him that DoD would be assuming responsibility for police training.” (Rumsfeld, 2011, 519).

²²⁴ Inicialmente, el mando de todas las fuerzas terrestres correspondió al *Coalition Forces Land Component Command* (CFLCC), mandado por el teniente general David McKiernan. El 14 de junio de 2003 fue creada la *Combined Joint Task Force* CJTF-7, bajo el mando del teniente general William S. Wallace, que había mandado el Cuerpo de Ejército V durante la invasión, y que al siguiente mes fue reemplazado por el teniente general Ricardo Sanchez. Y el 15 de mayo de 2004 fue constituida la *Multinational Force-Irak* (MNF-I), continuando al mando el general Sanchez, hasta ser relevado a finales del mes de junio de 2004 (Talmon, 2007, 4). Por tanto, el general Sanchez ejerció el mando de las fuerzas norteamericanas en Irak desde julio de 2003 a junio 2004, coincidiendo con la mayor parte del mandato de Bremer al frente de la CPA, de mayo de 2003 a junio de 2004.

²²⁵ “It is fair to ask why differences between the CPA and CENTCOM, and more broadly between State and Defense, were not better resolved.” (Rumsfeld, 2011, 518).

²²⁶ Richard Armitage, que entonces era vicesecretario de Estado y tuvo oportunidad de conocer de primera mano las interacciones personales entre las máximas autoridades relacionadas con la posguerra en Irak, declaró: “He [Gen. Sanchez] and Bremer, if they didn’t hate each other, they could barely tolerate each other, let’s put it that way.” (Ricks, 2006, 173).

en un momento crítico para impedir el ascenso de la insurgencia (Gordon y Trainor, 2006, 503).

Esta falta de cohesión entre los componentes civil y militar de la ocupación, que las decisiones sobre la *des-Baathificación* y disolución del Ejército iraquí no hicieron sino agravar, fue en definitiva el principal motivo del deterioro de la situación en el periodo 2003-2004, provocando el auge de una insurgencia que ya comenzaba a ser reconocida como un grave problema para la estabilización y reconstrucción de Irak.

Esta ausencia de una auténtica coordinación entre los componentes civil y militar de la ocupación era debida, además, a la compleja y ambigua cadena de mando, que no contemplaba una única autoridad sobre el terreno. El embajador Bremer dependía directamente de Rumsfeld, y el general Sanchez del jefe del CENTCOM, que a su vez dependía también del SecDef.²²⁷ Así, la autoridad en la que confluía el esfuerzo civil y militar, Rumsfeld, se encontraba en Washington, a miles de kilómetros de Irak, y alejado por tanto del contacto cotidiano con los principales actores sobre el terreno. Ello hizo imposible la imprescindible unidad de esfuerzo, prerequisite para conseguir la coordinación y sinergia de todas las acciones encaminadas a la reconstrucción del país.

Sobre el proceso de *des-Baathificación*, Rumsfeld lo asemejaba a la desnazificación llevada a cabo en Alemania tras la Segunda Guerra Mundial, incluso reconociendo en éstas un mayor alcance que las pretendidas en Irak.²²⁸ El propio Bush se había referido antes de la guerra de Irak a los procesos democratizadores en la Alemania y Japón de la posguerra, cuando EEUU había conseguido acabar con férreas dictaduras y hacer florecer la democracia.²²⁹ Era éste el ideal a conseguir en el nuevo Irak tras el derrocamiento de Sadam. En este paralelismo puede apreciarse una evidente influencia del ideario neoconservador, a través del vicesecretario Wolfowitz, reconocido *neocon* y firme defensor de la necesidad de un proceso de *des-Baathificación* para erradicar cualquier vestigio del antiguo régimen de Sadam. En un escrito dirigido a Rumsfeld,

²²⁷ “On top of that, he [Sanchez] was burdened by a jerry-rigged command structure, in which there was no one American official, civilian or military, on the ground in Iraq in charge of the overall American effort [...] it is especially important in putting down an insurgency, because you need to integrate your political, economic, and military activities.” (Ricks, 2006, 174).

²²⁸ “The de-Baathification policy in fact was akin to the Allies’ de-Nazification policy in Germany after World War II, which barred some 2.5 percent of the German population from postwar government service. In Iraq, by contrast, DoD officials intended the policy to cover only one tenth of 1 percent of the population.” (Rumsfeld, 2011, 515).

²²⁹ “Before the Iraq war, President Bush and other members of his administration noted that the United States had successfully democratized other aggressive dictatorships, particularly Germany and Japan, here America ‘did not leave behind occupying armies’ but ‘constitutions and parliaments’.” (Fukuyama, 2007, 132).

Wolfowitz calificaba al régimen de Sadam, sustentado sobre el partido *Baath*, como *nazi*.²³⁰

En este contexto cabe recordar la prioridad que los *neocons* otorgaban a la expansión de la democracia como forma de garantizar la seguridad y hegemonía global de EEUU, con la democratización de Irak como fase inicial para la expansión de la democracia por Oriente Próximo. Entre los defensores a ultranza de este ideal de expansión democrática se encontraba Wolfowitz, desde su privilegiado cargo en el DoD. Si la invasión de Irak había sido llevada a cabo bajo la premisa de la amenaza representada por sus WMD, finalmente el hecho de no encontrarlas colocó en primer plano el argumento sobre la transformación política de Oriente Próximo como justificación de la intervención.²³¹

En este contexto del ideario *neoon*, con Wolfowitz en una situación de privilegio para influir en la asunción de sus tesis en el DoD, es donde debe ser considerada la decisión de llevar a cabo el proceso de *des-Baathificación*, absolutamente coherente con la necesidad de erradicación completa de un régimen que se asimila a los regímenes que sostuvieron a otros dictadores en el poder, en la creencia de que los partidos gubernamentales de este corte proporcionan su sustento ideológico y vertebran todos los ámbitos de la sociedad.

Además de por su filiación *neoon*, esta visión del vicesecretario de Defensa podría atribuirse a otros dos motivos. Por un lado Wolfowitz, de ascendencia judía, se había mostrado en público profundamente conmovido por la masacre sufrida por los *chíes* en 1991 a manos de Sadam, de la que él se sentía responsable en cierta manera al ocupar en aquel momento el cargo de Subsecretario de Política de Defensa en la administración de George H. Bush, y en la que veía semejanzas con el genocidio *nazi* contra los judíos.²³² Por otro lado, Ahmed Chalabi, considerado por algunos altos funcionarios de la administración norteamericana como una opción adecuada para liderar el nuevo gobierno iraquí, influyó para identificar ambos procesos (Sissons y Al-Saiedi, 2013, 9-10), de forma que la lógica “Irak era Alemania, y los seguidores de

²³⁰ “There was no response to the memo [on Baathist atrocities] from Baghdad, but Rumsfeld received a reply from Wolfowitz that left little doubt about where his deputy stood. Wolfowitz returned the memo to Rumsfeld with three words scribbled in the margin: “They are Nazis!” (Perry, 2010, 10).

²³¹ “The failure to find weapons of mass destruction increased Bush’s reliance on the theme of transforming the Middle East, and it is worth noting that leading neoconservative Paul Wolfowitz implied in an interview given in May 2003 that weapons of mass destruction was never the chief justification for war.” (Crockatt, 2007, 165).

²³² “Wolfowitz had been deeply affected by Saddam Hussein’s slaughter of Iraq’s Shias at the end of the first Gulf War [...] ‘He was haunted by the butchery’, a colleague notes [...] He was deeply affected by the 1991 events. That’s what made him support the Shias. It kept him awake nights.” (Perry, 2010, 10).

Sadam eran nazis” acabó imponiéndose entre los responsables de liderar la posguerra en Irak.²³³

Así, cabría reconocer en la actuación de la administración norteamericana en la posguerra iraquí una actitud de “*sunifobia*” y, al mismo tiempo, de “*chiifilia*” (Hashim, 2006, 274). Puede atribuirse además a los *neocons* una intención deliberada de excluir a los *sunníes* del nuevo proceso democratizador recientemente iniciado en Irak,²³⁴ que serían considerados como “irreconciliables” dada su tradicional filiación mayoritaria al aparato del régimen de Sadam recientemente depuesto, y toda vez que los kurdos y chiíes suponían una clara mayoría entre la población del país.

Es comúnmente aceptado que la aparición de la insurgencia en Irak fue motivada en gran medida por los errores de la clase política norteamericana en atajarla desde sus orígenes (Hashim, 2006, xxiv). Pero el prerrequisito imprescindible para poder afrontar una insurgencia es conceptualarla como tal. El hecho de que los líderes políticos en el Pentágono negaran la calificación de “insurgencia” a la resistencia armada contra las fuerzas de ocupación norteamericanas, al mismo tiempo que trataban de trasladar una visión optimista sobre la evolución de la situación en Irak, supuso un inaceptable retraso en la implementación de medidas para contrarrestarla desde sus inicios. En ello puede identificarse la principal omisión por parte de la administración norteamericana en relación con el auge de la insurgencia y la articulación de una estrategia para atajarla.²³⁵

Desde los primeros momentos de la posguerra es significativo examinar las declaraciones públicas de los responsables del Pentágono en relación con la situación en Irak. En ellas, cabe apreciarse lo que se ha denominado “resistencia institucional” a aceptar la realidad de la situación, es decir, que la guerra no se había detenido con la toma de Bagdad y la derrota de las tropas iraquíes. Eran los orígenes de la insurgencia, y la falta de decisión del nivel político en

²³³ “Wolfowitz was also taking cues from Ahmed Chalabi's ideas about de-Baathification. Chalabi, head of the Iraqi National Congress, had provided Douglas Feith, the undersecretary of defense for policy, with a paper on German de-Nazification at the end of World War II. The paper emphasized Chalabi's view that the successful American occupation of Germany had been due to the wholesale removal of Nazi officials in the German government.” (Perry, 2010, 11).

²³⁴ “The neocons viewed the Sunnis –traditionally strong supporters of Arab nationalism and of Iraq's involvement in pan-Arab issues– as a threat to their vision of a new post- Hussein Iraq. They thought that they could safely ignore or marginalize the Sunnis and rely on the Shia Arabs and the Sunni Kurds– who together constitute 78% of the population– to build the Iraq they wanted.” (Hashim, 2006, 281).

²³⁵ “... the Secretary of Defense and other top officials resisted the notion that an insurgency was underway. Consequently, no coherent strategic plan was developed and communicated to units on the ground for responding to these attacks.” (McCone, Scott y Mastroianni, 2008, 3).

atajarla en estos primeros momentos fue determinante en su desarrollo y consolidación.²³⁶

Desde el Pentágono se realizó una errónea valoración de la situación que encontrarían las fuerzas de ocupación en el Irak post-Sadam, creyendo que serían recibidas como liberadoras entre aclamaciones del pueblo iraquí.²³⁷ Por tanto, no sería necesario un gran esfuerzo para “ganar la paz” ni dedicar grandes recursos económicos a la fase posconflicto, lo que hizo que no recibiera la atención necesaria durante el planeamiento.²³⁸ Sin embargo, a las pocas semanas del derrocamiento de Saddam quedaba claro que los líderes políticos en Washington no estaban encontrando en Irak lo que esperaban, esto es, arsenales de WMD y alborozadas multitudes aclamando a las tropas de la coalición como liberadores, y sin embargo estaban encontrando algo que no esperaban: una violenta y cada vez más amplia oposición armada.²³⁹ Además, EEUU demostró su indiferencia hacia los principios fundamentales de la cultura del pueblo iraquí, aspecto fundamental en todo conflicto, según se ha estudiado previamente.²⁴⁰

Por tanto, puede afirmarse que los fundamentos conceptuales sobre los que se había basado la decisión de actuar militarmente contra Irak, así como los que deberían regir la posguerra, empezaban a demostrarse fallidos. No obstante, esta realidad no era reconocida ante la opinión pública, sujetos como estaban Rumsfeld y su entorno al paradigma de la infalibilidad de su fórmula preferida de empleo del poder militar para la resolución de conflictos, la denominada *Rumsfeld's Way of War*. Además, el hecho de que desde las máximas instancias del Pentágono no se reconociese el empeoramiento progresivo de la situación en Irak, y la consiguiente necesidad de revisar las hipótesis sobre las que se habían basado los planes de intervención, puede considerarse determinante para que los líderes militares, fieles a los propósitos emanados

²³⁶ “There has been a manifest failure among policy-makers in the United States and among observers to understand the origins of this insurgency.” (Hashim, 2006, xxii).

²³⁷ “But tied to this was a dangerous misconception – the belief that the invasion and occupation of Iraq would be easy. Many in the Pentagon were convinced the entry of American troops into Iraq would trigger an uprising, or perhaps a coup, and that American forces would be welcomed by rapturous crowds.” (Sanders, 2013, 3).

²³⁸ “The biggest strategic planning failure of the coalition forces was not having in place a significant plan to win the peace. Because the Rumsfeld Pentagon believed that U.S. forces would be welcomed into an Islamic nation, a Middle East state, as liberators, it thought only about the conventional war. Because so little thought had gone into postconflict planning, numerous horrendous decisions were made that facilitated the rise of the insurgency.” (Lewis, 2007, 419).

²³⁹ “The root cause of the occupation’s paralysis may have been the cloud of cognitive dissonance that seemed to have fogged in Rumsfeld and other senior Pentagon officials at this time [...] There were no big battles, just a string of bombings and snipings that were killing U.S. troops in ones and twos, and also intimidating the Iraqi population.” (Ricks, 2006, 168).

²⁴⁰ “... the American political and military leadership demonstrated little understanding of the cultural tenets that influenced the North Vietnamese and Viet Cong during the Vietnam War, nor did they understand the cultural tenets of Iraq, believing that the Iraqi people would welcome U.S. soldiers as liberators.” (Lewis, 2007, 10).

desde el nivel político, no adoptaran las medidas propias para contrarrestar esta situación.²⁴¹

La conceptualización de un determinado grupo adversario como “insurgente” es determinante en el diseño del tipo de respuesta para combatirlo. A finales de 2003, cuando la oposición armada iraquí cobraba cada vez más fuerza, Rumsfeld trataba de evitar que la prensa se refiriese a ella como “insurgencia”, a fin de privarle de cualquier matiz de legitimidad.²⁴² El término “terrorista” era preferido por la administración Bush frente al de “insurgente”,²⁴³ por su carácter peyorativo y deslegitimador, así como de carácter más específico y puntual que el movimiento insurgente. Asimismo, Rumsfeld minimizó los saqueos y actos de impunidad realizados por el vacío de poder tras la caída del régimen, que mostraban un grave deterioro de la seguridad.²⁴⁴ Esta situación de caos, denunciada desde Washington por influyentes analistas, tuvo un efecto devastador en la percepción de los iraquíes sobre la “liberación” norteamericana.²⁴⁵

El vicesecretario Wolfowitz también evitaba reconocer la importancia creciente de la insurgencia iraquí, que atribuía a grupos aislados de antiguos *Baathistas* identificados con la minoría *sunní*, ante la que guardaba una profunda animadversión, como se ha visto anteriormente, descalificando a los grupos de resistencia como *nazis*.²⁴⁶ Además, no reconocía en la situación en Irak las características que, según él, deben definir la guerra de guerrillas: la simpatía generalizada de la población hacia la causa insurgente, y el apoyo desde el exterior.²⁴⁷ La creciente contestación interna contra la ocupación, así como las ayudas a la insurgencia por parte de los *Baathistas* refugiados en Siria, y las procedentes de simpatizantes en Arabia Saudí y

²⁴¹ “Rumsfeld’s refusal to say he was facing war sent a signal downward across the military establishment, the most hierarchical of institutions, built to act on the words and views of those at the top.” (Ricks, 2006, 168).

²⁴² “They didn’t even want to say the ‘i’ word,’ one officer in Iraq told me. It was the spectre of Vietnam. They did not want to say the ‘insurgency’ word, because the next word you say is ‘quagmire.’ The next thing you say is ‘the only war America has lost.’ And the next thing you conclude is that certain people’s vision of war is wrong.” (Packer, 2006, 4).

²⁴³ “In public Rumsfeld pointedly accused the press of being overly negative about Iraq’s deteriorating situation. He counseled reporters to stop using the word ‘insurgency,’ saying the term gave leaders of the armed Sunni opposition a legitimacy they didn’t deserve. ‘This is a group of people who don’t merit the word ‘insurgency,’ I think,’ he said. Later, speaking privately, Rumsfeld said that he preferred the word ‘terrorist,’ as ‘these were people who loved violence for its own sake.’” (Perry, 2010, 8).

²⁴⁴ Ver “Rumsfeld dismisses the looting”, en Ricks (2006, 135-138).

²⁴⁵ “The consequences of this disorder were significant: the government’s physical infrastructure disappeared, as ministries were stripped of doors, toilets, and wiring and then torched; the search for weapons of mass destruction was compromised by the looting of weapons sites; and many Iraqis’ first impression of their ‘liberation’ was one of crime and chaos.” (Fukuyama, 2004b, 2).

²⁴⁶ “Wolfowitz was almost unbalanced about this. He thought that Sunni resistance wasn’t even a resistance. You couldn’t deal with them. He always described them as ‘Nazis.’ The word was almost a personal tic. When anyone talked about this he would get so angry he would start shaking. It was a little weird.” (Perry, 2010, 13).

²⁴⁷ “At the time, Wolfowitz also was arguing that the situation in Iraq didn’t qualify to be considered a war. ‘I think it is worth emphasizing that these guys lack the two classical ingredients in a so-called guerrilla war [...] They lack the sympathy of the population, and they lack any serious source of external support.’” (Ricks, 2006, 170).

otras regiones del Golfo, no parecían confirmar las impresiones del vicesecretario Wolfowitz.

Esta resistencia del liderazgo político en Washington a conceptualizar adecuadamente la nueva amenaza surgida en Irak a las tropas norteamericanas fue determinante para el retraso en la adopción de medidas, por parte del mando militar norteamericano, para contrarrestar el auge de la insurgencia en sus inicios (Packer, 2006, 5). La aproximación para hacer frente a un movimiento “terrorista” es diferente de la que requiere uno “insurgente”, por la propia naturaleza de ambos, expuesta anteriormente. La insistencia desde los poderes políticos en la naturaleza terrorista de los ataques que las tropas norteamericanas comenzaban a sufrir con intensidad hizo que no se adoptaran medidas propias de una estrategia COIN hasta transcurrido un cierto tiempo que se demostró crucial para el desarrollo y auge de la insurgencia.

El hecho de no haber desplegado desde el principio fuerzas terrestres suficientes había sido criticado con motivo de la invasión de Afganistán, siendo considerada por varios analistas como la razón principal de que Bin Laden escapase a Tora Bora, así como de la falta de control efectivo del país por parte del gobierno de Kabul.²⁴⁸ En la posguerra iraquí parecía repetirse el mismo error. El mismísimo Bush reconoció en sus memorias los efectos favorables al desarrollo de la insurgencia que conllevó la escasez de fuerzas sobre el terreno.²⁴⁹ Así, en los primeros momentos de la ocupación, EEUU no desplegó tropas suficientes para el mantenimiento de la ley y el orden, y hacer frente a la situación de inestabilidad creciente, con saqueos generalizados y actividades criminales.²⁵⁰ Una situación de este tipo, si no es erradicada oportunamente, tiende a generalizarse, dado que “el desorden genera más desorden”, según la teoría policial de los “cristales rotos”, lo que únicamente es posible con “botas sobre el terreno”.²⁵¹

No obstante, en estos primeros meses de la posguerra puede apreciarse en general una resistencia de los mandos militares a manifestar la necesidad de más tropas sobre el terreno,

²⁴⁸ “Although generally successful, the Afghan war also showed the limitations of not using enough ground forces. Osama bin Laden and other top terrorists managed to escape during the battle of Tora Bora, and even after a new government was established in Kabul, warlords were left in control of much of the countryside.” (Boot, 2003, 1).

²⁴⁹ “... we did not respond more quickly or aggressively when the security situation started to deteriorate after Saddam’s regime fell. In the ten months following the invasion, we cut troop levels from 192,000 to 109,000 [...] By reducing our troop presence and focusing on training Iraqis, we inadvertently allowed the insurgency to gain momentum.” (Bush, 2010, 268).

²⁵⁰ “But the US military did not have the resources to deal with a law and order problem that it had grossly underestimated.” (Shaw, 2005, 114).

²⁵¹ “When it comes to imposing order, there is no substitute for ‘boots on the ground,’ as related experiments in American police techniques should have taught us. The ‘Broken Windows’ theory of policing maintains that any appearance of disorder spawns more disorder [...] In short, the ‘broken windows’ created by American military action must be quickly repaired—and the damaged area (likely a very large area) secured in the interim.” (Ollivant, 2004, 33).

requisito imprescindible para poder llevar a cabo una estrategia COIN. Toda vez que desde el nivel político se negaba la existencia de una insurgencia, no era preciso tal incremento de fuerzas, de acuerdo a la postura que desde los primeros momentos había regido el planeamiento de OIF. La máxima autoridad militar norteamericana, el CJCS, general Myers, en junio de 2003 negó públicamente la existencia de un serio problema de seguridad en Irak, exponiendo que la situación era “mejor que la reflejada por los medios de comunicación” (Ricks, 2006, 171-172).

Por tanto, los orígenes de la insurgencia iraquí no deben atribuirse únicamente a errores en el nivel político. Cabe también identificar **errores cometidos por los líderes militares**, tanto en Washington como los desplegados en Irak, con acciones y omisiones que facilitaron de forma involuntaria el deterioro de la situación. En el apartado de las omisiones, es de destacar la falta de una adecuada planificación de la fase posterior a las operaciones ofensivas principales, la denominada Fase IV “Operaciones de Estabilización”. Y en el capítulo de las acciones, debe resaltarse las irregularidades en el trato a los detenidos iraquíes, con la prisión de *Abu Ghraib* como icono de esta situación. En ambos casos son de interés para este trabajo las interacciones del componente militar con las autoridades civiles tanto en Washington como en Irak.

El principal error por omisión atribuible a las Fuerzas Armadas norteamericanas fue el **deficiente planeamiento** para afrontar la etapa posterior a la derrota de las fuerzas iraquíes y el derrocamiento de Sadam, en la que debían contribuir con actividades de estabilización y reconstrucción.²⁵² De alguna manera, el mismo error por omisión que cabe atribuir a los líderes políticos, anteriormente mencionado, al negarse a reconocer la insurgencia, también puede reconocerse en el tratamiento que los mandos militares hicieron de la situación en Irak en los primeros meses de la posguerra.²⁵³

En cualquier caso, este desinterés de los principales líderes militares por las actividades propias de la fase de estabilización puede considerarse consustancial con la propia esencia de la profesión militar, que encuentra en el empleo de la fuerza en operaciones de combate, la denominada Fase III, su nicho de excelencia, frente a las operaciones de estabilización propias de la Fase IV (Ricks, 2006, 151), más próximas a la labor de las agencias y organizaciones

²⁵² “*The U.S. Army in Iraq –incorrect in its assumptions, lacking a workable concept of operations, and bereft of an overarching strategy– completed the job of creating the insurgency.*” (Ricks, 2006, 192).

²⁵³ Thomas Ricks, experto analista en temas de seguridad y defensa, publicó en 2004 un artículo en *The Washington Post* en el que atribuía a los mandos militares buena parte del deterioro de la situación en Irak, que era entonces atribuida principalmente a los líderes políticos, haciéndose eco a su vez de diversos informes sobre la “falta de visión estratégica y de capacidad de adaptación” demostrada por las fuerzas militares en Irak (Owens, 2012, 76).

internacionales. Puede verse la influencia de la *American Way of War* referida con anterioridad.

Aún en plena ofensiva hacia Bagdad, en abril de 2003, la violencia y determinación de los *fedayeen* y “Mártires de Sadam”, que llegaron a cometer los primeros ataques suicidas, sorprendió a los mandos militares, que no habían previsto este tipo de oposición durante el planeamiento, tal y como reconoció el general Wallace, jefe de las fuerzas terrestres.²⁵⁴ En cualquier caso, estas acciones no supusieron un impedimento serio para el éxito de la ofensiva, que apenas encontró una resistencia digna de tal nombre por parte de las fuerzas iraquíes.²⁵⁵ Las declaraciones de algunos líderes militares desplegados en Irak, negando la existencia de una incipiente insurgencia, refleja esta falta de consideración hacia lo que acabó convirtiéndose en la mayor amenaza para el nuevo Irak, pudiendo además haber influido en la percepción que en Washington los líderes políticos tenían sobre la situación real sobre el terreno.²⁵⁶

A esta falta de consideración por parte del mando militar norteamericano hacia los requerimientos específicos de este periodo, y a la ausencia de una clara estrategia para implementarlos, se unió la confusa e ineficiente cadena de mando. Tanto el componente militar como el civil dependían directamente del SecDef, lo que dificultaba la coordinación sobre el terreno de las acciones de seguridad y reconstrucción, a lo que se sumaba la mala relación personal entre el general Sanchez, jefe de las fuerzas de ocupación, y el embajador Bremer.²⁵⁷

También se atribuyen errores por omisión al general Sanchez, por no haber sido capaz de coordinar de las acciones sobre el terreno de los jefes de división en sus áreas de responsabilidad, permitiendo que operasen “como dedos sin una mano operacional ni un brazo estratégico”,²⁵⁸ lo

²⁵⁴ “But no statement reflected the surprise of the United States more than one by Lieutenant General William Wallace, commander of V Corps, who, on 27 March said, ‘The enemy we’re fighting is different from the one we’d war-gamed against.’ He added, ‘I’m appalled by the inhumanity of it all.’” (Hashim, 2006, 15).

²⁵⁵ “The Fedayeen turned out to be more of a nuisance than a serious military menace. Many of their attacks were reckless to the point of being suicidal. They would charge M1A1 Abrams tanks and M2 Bradley Fighting Vehicles in pickup trucks mounted with machine guns. Sometimes the tanks would not even bother to open fire; they would simply roll over the attacking vehicles. The ‘dead-enders’ died by the thousands; few U.S. troops were killed.” (Boot, 2003, 4).

²⁵⁶ “To be fair, Rumsfeld and Wolfowitz were reflecting what they were hearing from some subordinate commanders.” (Ricks, 2006, 170).

²⁵⁷ “The relationship between the civilian and military wings of the occupation –the CPA and Sanchez headquarters– was murky [...] ‘The postcombat phase was pretty fuzzy on who was in control, what the command relationships would be,’ said a general who was involved in some of that planning at the Pentagon. ‘It was not well thought out.’ At any rate, Bremer left subordinates with the impression that he really believed he reported to the president.” (Ricks, 2006, 179).

²⁵⁸ “Sanchez took a distant stance that gave each division commander leeway to handle the situation in his own area. Normally such decentralization would be welcome, but it works only if guided by a larger strategy that coordinates each unit’s action.” (Ricks, 2006, 225). “It was common for observers of U.S. military operations in 2003-4 to note that each division’s area of operations felt like a different war.” (Ricks, 2006, 227).

que es contrario a la imprescindible unidad de esfuerzo que debe producirse a todos los niveles de mando. No obstante, sin pretender justificar estos errores de coordinación a nivel del mando militar operacional sobre el terreno en Irak, y que tienen en el general Sanchez a su máximo responsable, deben exponerse tres consideraciones que podrían explicar esta situación.

En primer lugar, puede identificarse la ausencia de una auténtica dirección estratégica desde el Pentágono para las operaciones militares en Irak, como reflejo de la falta de interés por el desarrollo de la fase posconflicto durante el planeamiento y ejecución inicial de OIF, anteriormente referida. Así, desde Washington no fue percibida la importancia de gestionar estas operaciones de estabilización hasta que el deterioro de la situación y el consiguiente aumento de bajas norteamericanas obligaron a una mayor atención a lo que estaba ocurriendo en Irak. Sin esta dirección clara desde el nivel político y estratégico, la concepción de un adecuado plan de campaña por parte del mando militar sobre el terreno se muestra enormemente difícil.²⁵⁹

Como muestra de esta ausencia de dirección estratégica es la falta de consideración hacia la necesidad de “reconstrucción política” del Irak post-Sadam mostrada desde Washington ya durante el planeamiento de OIF, percibida por diversos expertos en defensa. Así, a las operaciones principales de combate no se siguieron unas acciones por parte de la administración encaminadas a la reconstrucción efectiva de la sociedad iraquí, al errar la CPA en sus cometidos en este ámbito (Shaw, 2005, 113).

En segundo lugar, el manifiesto distanciamiento y mutuo recelo entre el mando militar y la CPA, unánimemente considerado así por todos los observadores y analistas del conflicto en Irak (Ricks, 2006, 209), que iba más allá de la mala relación entre el general Sanchez y el embajador Bremer, fue otro factor que dificultó esta convergencia de esfuerzos sobre el terreno entre las fuerzas militares. La compleja cadena de mando, con la parte civil y militar reportando directamente a Washington, fue un factor determinante en este sentido.

Y en tercer lugar, cabe señalar la falta de recursos tanto humanos como materiales con que contó el CJTF-7 para auxiliar al general Sanchez en el desempeño de sus cometidos. Su cuartel general, muy disminuido, había de atender tanto a las operaciones militares llevadas a cabo por sus divisiones sobre el terreno, y las propias de su relación tanto con el liderazgo civil iraquí, como de Washington, como la CPA (Gordon y Trainor, 2012, 20).

²⁵⁹ “Indeed, Sanchez’s headquarters spent weeks debating a draft campaign plan but never issued one during his time there.” (Ricks, 2006, 226).

En cuanto a las acciones de las fuerzas militares en su actuación en los primeros compases de la posguerra iraquí, que llevaron al no pretendido auge de la insurgencia, cabe destacar las torturas y abusos cometidos contra personal iraquí detenido, con el **escándalo de Abu Ghraib** como caso más reseñable.²⁶⁰ Su difusión fue causa de gran indignación en todo el mundo musulmán, así como de un profundo sentimiento antiestadounidense (Gates, 2014, 150), provocando además una afluencia masiva de yihadistas a Irak desde todo el mundo y la consiguiente dramática escalada de las acciones de la insurgencia.²⁶¹

Pero sobre todo, este episodio supuso un enorme coste político y de legitimidad para la actuación de EEUU en la estabilización y reconstrucción de Irak. Provocó una masiva desafección hacia la actuación norteamericana entre la opinión pública internacional, la población musulmana en general, y la iraquí en particular, así como un incremento de la espiral de violencia en el país.²⁶² Puede afirmarse que existe un antes y un después de estos hechos en la GWOT. La sombra de Abu Ghraib acompañaría ya para siempre a las tropas norteamericanas.

En la aplicación a los detenidos de medidas de interrogatorio contrarias al derecho internacional pudiera haberse debido a directrices desde el DoD, en concreto del propio Rumsfeld, a través del subsecretario de Defensa para asuntos de Inteligencia, Stephen Cambone. Desde Washington se pretendía aplicar también en Irak los métodos empleados en la prisión de Guantánamo y que estaban aportando resultados positivos en la obtención de información (Spannaus, 2005, 1). El general Miller, director de la prisión de Guantánamo, visitó en septiembre de 2003 el cuartel general del CJTF-7 en Bagdad, y habría trasladado a Sanchez y su personal encargado de los interrogatorios la intención de Rumsfeld de aplicar estos métodos.²⁶³

En consecuencia, las fuerzas en Irak se habrían visto obligadas a implementar directrices a todas luces contrarias a los métodos reglamentariamente establecidos para el interrogatorio de prisioneros y detenidos,²⁶⁴ así como lo establecido en la Convención de Ginebra y el derecho de

²⁶⁰ Ver Capítulo 12 “*The Descent into Abuse*” en Ricks (2006, 270-297).

²⁶¹ “*But for many, burning anger over the recent stories and images of degradation at Abu Ghraib had provoked them [foreign fighters] to come to Iraq and would fuel the fire for years to come.*” (McChrystal, 2014, 136).

²⁶² “*Abu Ghraib represented a devastating setback for America’s effort in Iraq. Simultaneously undermining U.S. domestic confidence in the way America was operating, and creating or reinforcing negative perceptions worldwide of American values, it fueled violence that would soon worsen dramatically.*” (McChrystal, 2014, 200-201).

²⁶³ “*Miller himself described his mission as being to ‘Gitmo-ize’ the Iraq interrogation operations, and he told top officers in Iraq that ‘you have to treat these detainees like dogs’ [...] Miller had brought with him Rumsfeld’s policy guidelines for Guantanamo, issued in April 2003, in which Rumsfeld had approved 24 specific harsh interrogation techniques.*” (Spannaus, 2005, 1).

²⁶⁴ “*Among the techniques explicitly approved by Sanchez, were: Fear Up Harsh; Fear Up Mild; Sleep Adjustment; Dietary Manipulation; Environmental Manipulation; Isolation; Presence of Military Working Dogs (“Exploits Arab*

los conflictos armados. Este hecho pone en evidencia las presiones a las que el mando militar en Irak se veía sometido desde el mando político en Washington, en este caso para obtener más información de los detenidos (Spannaus, 2005, 1), y supone otra prueba más de las graves disfunciones en las relaciones cívico-militares que tuvieron lugar durante la posguerra en Irak.

Fue la difusión en abril de 2004 de las tristemente célebres imágenes de los abusos contra los prisioneros en Abu Ghraib, cometidos por policías militares norteamericanos encargados de su custodia, lo que levantó una oleada mundial de indignación y repulsa contra EEUU.²⁶⁵ El propio Bush se refiere a estos hechos como tremendamente perjudiciales para la reputación de los EEUU, y considera estos meses de su mandato como “el momento más bajo de mi presidencia” (Bush, 2010, 88). Tal fue la conmoción generada que Rumsfeld puso su cargo a disposición de Bush, pidiéndole éste que continuase en su puesto.²⁶⁶

La versión oficial del Pentágono fue que estos hechos se debían a actuaciones de militares de baja graduación, “un pequeño grupo de individuos perturbados”, sin conocimiento de sus superiores (Rumsfeld, 2011, 551), y que el propio Ejército había desvelado el escándalo y realizado una pronta y exhaustiva investigación (Hersh, 2007, 1). El conjunto de las tropas en Irak sintieron directamente el impacto negativo de la difusión de las imágenes sobre Abu Graib, desaprobando así mismo estas actuaciones, como reconoce el propio general McChrystal.²⁶⁷ Con ello, los militares se unían al profundo malestar que en la sociedad norteamericana habían generado estos hechos.²⁶⁸

Los sucesos de Abu Graib produjeron dos efectos gravemente adversos a medio plazo para los intereses norteamericanos. Por un lado, el elevado número de detenidos, cifrado en varias

fear of dogs...”); Yelling, Loud Music [...] 12 of the techniques cited “far exceeded the limits established by the Army’s own Field Manual,” referring to Army Field Manual 34-52 which governs the Army’s conduct of interrogation operations.” (Spannaus, 2005, 1).

²⁶⁵ *“Leaders of nations across the world issued condemnations. The Vatican’s foreign minister, invoking the world ‘torture’, called Abu Ghraib ‘a more serious blow to the United States than September 11’.” (Rumsfeld, 2011, 546).*

²⁶⁶ *“On May 5, one week after the photos became public, I walked into the Oval Office with a handwritten note. ‘Mr. President,’ I said, ‘I want you to know that you have my resignation as Secretary of Defense any time you feel it would be helpful to you’ [...] That evening, Bush called me at the Pentagon. He said he had thought the matter over. ‘Your leaving is a terrible idea,’ he said. ‘I don’t accept your resignation’.” (Rumsfeld, 2011, 546). Ver también las memorias de Bush (2010, 89).*

²⁶⁷ *“The pictures sent shock waves through units deployed in both Iraq and Afghanistan. My force was disgusted by the soldiers’ stunning and immature depravity, and we immediately felt effects of the misconduct, even though we had no connection with Abu Ghraib.” (McChrystal, 2014, 200).*

²⁶⁸ *“Most Americans were understandably outraged at those who had committed these acts, and they wanted to know that President Bush and I were outraged as well.” (Rumsfeld, 2011, 549).*

decenas de miles,²⁶⁹ saturaba la capacidad de los centros de detención, encontrándose unas tropas que no estaban preparadas para un cometido de esta envergadura con graves problemas para llevar a cabo su cumplimiento.²⁷⁰ Ello dificultaba garantizar un trato adecuado y digno al personal detenido, favoreciendo los maltratos y el consiguiente resentimiento de este personal tras su puesta en libertad. Y por otro lado, aun más grave, aumentaba el sentimiento antiamericano y contrario a las fuerzas de ocupación entre el conjunto de la población iraquí, ante lo que consideraba un comportamiento arbitrario y represivo.

7.2.2. La Transformación militar se “transforma”.

Apenas unos meses tras la caída de Bagdad, coincidiendo con el deterioro de la situación de seguridad en Irak y el consiguiente auge de la insurgencia, comienza a producirse una creciente contestación contra la gestión de la posguerra de la administración Bush, que demandaba cada vez más recursos humanos y materiales. Y al mismo tiempo, desde el Pentágono, las autoridades políticas trataban de llevar a cabo un proceso de Transformación militar, impulsado “de arriba abajo”, que pretendía una reducción del volumen de efectivos militares, y que encontraba una fuerte resistencia entre los mandos militares, fundamentalmente del Ejército, precisamente en el momento en el que era creciente la demanda de “botas sobre el terreno” en Afganistán e Irak.

Se estudia a continuación la influencia que los acontecimientos en estos dos escenarios de conflicto tuvieron en la senda transformacional, y su influencia en las relaciones cívico-militares. Se dedica especial atención a las medidas tomadas por Ejército, cuyos líderes se ven sometidos a un dilema: seguir la senda transformacional trazada desde las instancias políticas, y al mismo tiempo dar respuesta al creciente desafío de la insurgencia iraquí, que demandaba más recursos para luchar contra la insurgencia. Ello motivó un cambio de la Transformación para poner el énfasis en los aspectos organizativos y de estructura de las fuerzas sobre el tecnológico, que se hace más patente tras el abandono de Rumsfeld del Pentágono y su sustitución por Robert Gates. Inevitablemente, la lógica de la guerra en curso en Irak acabó por imponerse a la ruta

²⁶⁹ “In the first eighteen months of the occupation, some thirty thousand to forty thousand Iraqis would pass through U.S. detention facilities, according to a legal statement given by Gen. Sanchez.” (Ricks, 2006, 199).

²⁷⁰ “The problem was that the U.S. military, having assumed it would be operating in a relatively benign environment, wasn’t set up for a massive effort that called on it to apprehend, detain, and interrogate Iraqis, to analyze the information gleaned, and then to act on it.” (Ricks, 2006, 223).

transformacional trazada para combatir las guerras futuras.

El general Shinseki dejó su cargo como jefe de Estado Mayor del Ejército en junio de 2003, al finalizar su tiempo de servicio, tras graves y notorios desencuentros con el mando político en el Pentágono, anteriormente referidos en este trabajo. Ello dejaba la puerta abierta a Rumsfeld para nombrar a un sustituto más acorde con su visión transformacional, en un comprometido y delicado momento para el Ejército norteamericano, con varias decenas de miles de soldados desplegados en Irak y Afganistán. La prensa había difundido un año atrás el nombre de quien previsiblemente sería el sustituto de Shinseki, el general Keane, entonces segundo jefe de Estado Mayor del Ejército, quien finalmente rechazó el puesto. Fue ofrecido entonces al general Franks, tras haber dirigido exitosamente la invasión de Irak, quien también lo rechazó.²⁷¹ Rumsfeld finalmente propuso para el cargo al general Peter Schoomaker, que se encontraba retirado tras haber ejercido el mando, como general de cuatro estrellas, del SOCOM, quien aceptó.

Con la designación de Schoomaker, que había realizado la mayor parte de su carrera en las SOF, quedaba clara la preferencia de Rumsfeld por alguien que, al menos sobre el papel, comulgaría más fácilmente con su visión sobre la Transformación.²⁷² Además, el hecho de que fuese un general retirado parecía corroborar la precepción de Rumsfeld, previamente expuesta en este trabajo, sobre la falta de creatividad y la resistencia al cambio de los líderes militares en activo.²⁷³ De hecho, Rumsfeld reconoció en sus memorias que el nombramiento de un general retirado, y de operaciones especiales, como jefe de Estado Mayor del Ejército, fue considerado por los “tradicionalistas” del Ejército como “la gota que colmó el vaso”.²⁷⁴ Estaba enviando un claro mensaje sobre su determinación para imponer sus planes transformacionales.

Estos planes, si bien seguían encontrando firmes oponentes sobre todo en el Ejército, por otro

²⁷¹ En sus memorias, el general Franks refiere el ofrecimiento que le hizo el SecDef, a principios de mayo de 2003, para ocupar el puesto de Shinseki. *“I didn’t have to think long before responding. ‘Sir,’ I said, ‘I thank you for the compliment. But I have to refuse. I’m a warfighter, not a manager. I wouldn’t do well in the Title Ten community.”* (Franks, 2004, 531). Es significativo señalar que Rumsfeld, en sus memorias, no refiere haber realizado esta propuesta al general Franks. Tampoco se encuentran referencias a este hecho en la documentación consultada para este trabajo de investigación.

²⁷² *“At the general’s swearing-in, Rumsfeld said that the new chief of staff [Schoomaker] was ‘the right man to lead the United States Army as it continues its transformation into a force that will provide 21st century capability to the challenges we will face’.”* (W. Donnelly, 2007, 24).

²⁷³ *“... Schoomaker was pulled out of retirement to replace Shinseki, signaling to active-duty officers that there were no serving three- or four-star generals acceptable to Rumsfeld.”* (Owens, 2011, 111).

²⁷⁴ *“I decided I wanted someone at the top of the Army who had the ability and desire to jar the institution and transform it into the expeditionary force our country needed. For many hardened Army traditionalists who came of age in a time of a fixed, defensive force design to repel an assault from Soviet armored divisions in Central Europe, my recommendation to the President of a retired Special Force officer was the last straw.”* (Rumsfeld, 2011, 653).

lado existía a finales de 2003 un número creciente de líderes militares y analistas de seguridad y defensa que compartían la necesidad de llevar a cabo una Transformación,²⁷⁵ toda vez que la campaña militar para derrocar a los talibanes en Afganistán, y la recién llevada a cabo en Irak, parecían validar una nueva forma de hacer la guerra. Pero también comenzaban a plantearse dudas sobre las repercusiones que estas operaciones en la GWOT tendrían sobre el proceso de Transformación tal y como había sido gestado en 1997, debido a las exigencias cada vez mayores de recursos humanos y materiales para las operaciones de estabilización en Irak, y que podrían malograr el proceso transformacional,²⁷⁶ o cuando menos modificarlo.²⁷⁷

Comenzaba entonces a hablarse de la necesidad de “transformar la Transformación”,²⁷⁸ al haber mostrado sus límites en la fase post-conflicto de Irak (Owens, 2003, 5), y debiendo además ser reconsiderada la pretendida reducción de las fuerzas terrestres.²⁷⁹ Se exponía también la incompatibilidad entre las crecientes demandas de tropas para la GWOT y el gran esfuerzo que para el Ejército suponía, y los fundamentos de una Transformación basada en la sustitución de soldados por tecnología y la consiguiente reducción en el número total de tropas.²⁸⁰

EEUU se encontraba, por tanto, ante el enorme reto de realizar la Transformación al mismo tiempo que la GWOT.²⁸¹ Este proceso se produce, además, en un momento en que cada vez más analistas y expertos reclaman una mayor atención a la especial forma de guerra que estaban desarrollando las fuerzas norteamericanas en Afganistán e Irak, distinta de las campañas

²⁷⁵ En las conclusiones de una importante conferencia sobre “Transformación de la Seguridad” celebrada en noviembre de 2003, en el *War College*, con participación de relevantes analistas y expertos, tanto civiles como militares, se refleja: “*On one hand, the participants at the conference—like the U.S. military and DoD—have ingrained the need for transformation. What was once open to debate now passes without question.*” (Metz (Ed.), 2003, 3).

²⁷⁶ “*In many ways, though, the world of 2003 is not the world of 1997. Ironically, the global war on terrorism, particularly the ongoing operations in Iraq and Afghanistan, divert money and, more importantly, people and energy from transformation even while they demonstrate the need for it. The question is whether these distractions will derail transformation.*” (Metz (Ed.), 2003, 1).

²⁷⁷ Ver “*Adjusting Transformation*”, en Metz (Ed.) (2003, 2-3).

²⁷⁸ “*The war in Iraq illustrates the fact that real military transformation is not an ‘all-or nothing’ proposition – it is not necessary to replace the entire existing force with entirely new systems and force structures. Transformation in practice has meant combining legacy weapons and emerging systems to enhance the efficiency and effectiveness of U.S. forces.*” (Owens, 2003, 2).

²⁷⁹ “*There is no question that land forces must be rendered more easily deployable, but the war in Iraq indicates that it would be a mistake to radically reduce the size of the Army and to change its structure before proven new systems are available.*” (Owens, 2003, 4).

²⁸⁰ “*These ongoing operations and threats have combined to stretch the U.S. armed forces beyond the breaking point [...] The issues of transformation and military overstretch are inextricably linked. The SecDef has adopted a vision of transformation that relies on high-technology weapons systems rather than on soldiers. He has continued to pursue this program even as the armed forces have been stretched thinner and thinner.*” (Kagan, 2003, 9-10).

²⁸¹ “*The ‘strategic pause’ that gave birth to security transformation is over. Now the United States must find a way to transform while ‘under fire’.*” (Metz (Ed.), 2003, 3).

relámpago de 2001 y 2003: la lucha contra la insurgencia.²⁸² Así, defienden la necesidad de organizar las fuerzas, adoptar las doctrinas y procedimientos, y adquirir conciencia de la importancia de conocer la cultura de los pueblos en que este tipo específico de guerra demanda, diferente de la tradicional *American Way of War*.²⁸³

Hacia 2004 comenzaron a aparecer análisis de expertos en seguridad y defensa que ponían en duda la validez del modelo transformacional, cuyo énfasis en las nuevas tecnologías era cuestionado como modelo adecuado para hacer frente a la realidad impuesta por el aún entonces incipiente conflicto en el Irak de la posguerra.²⁸⁴ Diversos análisis concluían que habían sido principalmente los errores y deficiencias del bando iraquí lo que determinó la rápida e incruenta victoria norteamericana, permitiendo maximizar los efectos de la superior velocidad, fuegos de precisión y conocimiento de la situación de las fuerzas norteamericanas, fórmula que sin embargo no garantizaría victorias futuras frente a otro oponente más capaz.²⁸⁵

Por tanto, este modelo transformacional de hacer la guerra, que había conducido a brillantes resultados en OIF en 2003, basado en gran medida en el extensivo uso de nuevas tecnologías, no debiera ser necesariamente extrapolable a otros conflictos convencionales en que las fuerzas militares norteamericanas pudieran verse envueltas en el futuro.²⁸⁶ Era considerado poco equilibrado, por cuanto estaba diseñado fundamentalmente para actuar contra un adversario convencional, y poco apto por tanto para hacer frente a todo el espectro del conflicto.²⁸⁷ En suma, se criticaba la *New American Way of War* impuesta por Rumsfeld por no prestar suficiente atención a las operaciones posteriores a las de combate, concebidas por el DoD como de corta duración, y con una rápida transferencia de responsabilidad a otras fuerzas policiales o de

²⁸² Ver “*Impact of Defense Transformation and Warfare in Afghanistan and Iraq*”, en Kugler (2008, 9-12).

²⁸³ “*The U.S. Army and the services have failed to study the types of war they were most likely to fight. They have failed to study insurgency warfare, terrorism, guerrilla warfare. They have failed to organize and equip themselves to carry out counterinsurgency operations, peacekeeping, and nation-building operations.*” (Lewis, 2007, 388).

²⁸⁴ “*Technology alone will not address the challenges of the 21st century, because man is an inventive and adaptive animal to the ever changing conditions and context of his environment [...] The technological monism that has molded so much of the debate about transformation and military technological revolutions has quite simply foundered on the realities of the battlefields in Iraq.*” (Murray, 2004, 2).

²⁸⁵ “*... a transformation agenda that would trade speed for mass and standoff precision for close combat capability could be a risky choice [...] Against enemies as inept as the Iraqis, a fraction of today’s military might well suffice for toppling a regime; against others, a balanced military where we can provide both standoff precision fires and conventional close combat capability, en masse if necessary, remains a valuable hedge.*” (Biddle et al., 2004, v).

²⁸⁶ “*... to overemphasize technology’s role could lead to dangerously unsound defense planning choices.*” (Biddle et al., 2004, 39). “*Americans should not believe that all their opponents in future wars will prove as militarily inept and ineffective as did the Iraqis.*” (Murray, 2004, 3).

²⁸⁷ “*The Rumsfeld vision of military transformation, therefore, is completely unbalanced. It will provide the U.S. with armed forces that do one thing only, even if they do it superbly well. They will be able to identify, track, and destroy enemy targets from thousands of miles away and at little or no risk to themselves.*” (Kagan, 2003, 9).

mantenimiento de la paz para la reconstrucción y estabilización.²⁸⁸

Pero sobre todo, había comenzado a considerarse abiertamente la necesidad de emprender una auténtica “Transformación” hacia el desarrollo de nuevas capacidades para realizar eficazmente operaciones de estabilización y reconstrucción. EEUU debía ser capaz no solo de vencer en el campo de batalla, sino también en la etapa post-conflicto.²⁸⁹ Así, comenzó a estudiarse la constitución de unidades específicamente diseñadas para estos cometidos.²⁹⁰ Éstas contarían con predominio de unidades de policía militar, asuntos civiles, e ingenieros, junto con fuerzas de combate especialmente adiestradas para este entorno (Binnendijk y Johnson, 2003, 8-9), encuadradas en dos unidades tipo división específicamente constituidas para este fin, lo que supondría una importante adaptación de la Transformación en curso.²⁹¹

Esta idea de constituir unidades específicas para cometidos post-conflicto fue considerada en el Pentágono,²⁹² especialmente por Rumsfeld (Graham, 2003). El SecDef pretendía además impulsar una iniciativa multinacional, liderada por EEUU, en la que varios países constituyesen y adiestrasen unidades de este tipo.²⁹³ La intención era reducir así el contingente de fuerzas norteamericanas dedicado a misiones distintas de las de combate, sobre la base de fomentar la participación de fuerzas multinacionales, aunque bajo mando de EEUU. Esta iniciativa encontró la firme oposición de los líderes del Ejército norteamericano, siendo finalmente abandonada.²⁹⁴

²⁸⁸ *“The concept of securing and occupying terrain and controlling the adversary’s populace receives virtually no attention other than the assumption that limited land forces will have to secure the peace due to the decisive nature of the network-centric, rapid decisive operations.”* (Nelson, 2004, 47).

²⁸⁹ *“In short, the American military – the Army, in particular – must create a significant capability for conducting stability operations.”* (Krepinevich, 2003, i).

²⁹⁰ Ver Capítulo 4 *“Organizing for Transformed Stability and Reconstruction Operations”*, en Binnendijk y Johnson (2003, 55-69).

²⁹¹ *“The global war on terrorism presents the Army, in particular, with the opportunity to reevaluate its role in Stabilization and Reconstruction missions in a way that will guide Army transformation along new paths to future operational success. As Field Marshal Rommel said: ‘Mortal danger is an effective antidote for fixed ideas.’ This necessitates the transformation of Army thinking and culture into a force organized, trained, and postured for global joint expeditionary warfare that will include post-conflict activities, such as those in Iraq and Afghanistan.”* (Binnendijk y Johnson, 2003, 37).

²⁹² *“The idea is to forge deployable brigades or whole divisions out of units of engineers, military police, civil affairs officers and other specialists critical to postwar operations. The move marks a reversal for the Bush administration, which came into office strongly resistant to peacekeeping missions and intent on trying to get Europeans and other allies to shoulder more of that burden.”* (Graham, 2003). Ver también *“Specialized Peacekeeping Units”*, en B. Thompson (2004, 267-269).

²⁹³ *“Rumsfeld also has broached the idea of the United States contributing to some kind of standing international peacekeeping force. ‘I think it would be a good thing if our country was to provide some leadership for training of other countries’ citizens who would like to participate in peacekeeping,’ he said in June.”* (Graham, 2003).

²⁹⁴ *“The standing constabulary force would consist of troops from a range of countries—but led and trained by the United States [...] Defense officials note that Secretary Rumsfeld’s proposal is consistent with the aim of limiting U.S. military overseas deployments. Though it would specialize a small number of American troops in*

A finales de 2004, un estudio del propio DoD alertaba sobre las incompatibilidades entre los principios de la Transformación militar y las realidades de las operaciones de estabilización y reconstrucción en Irak y Afganistán.²⁹⁵ El informe concluía que, si bien las nuevas tecnologías y principios del modelo transformacional suponían un incremento de capacidades para las fuerzas norteamericanas, no podían reducir ni el tiempo ni los recursos humanos precisos para llevar a cabo estas operaciones post-conflicto. Además, reflejaba que EEUU carecía de la entidad de tropas y organización necesarias para mantener el esfuerzo que implicaba la GWOT sin someter a los soldados y sus familias a un estrés inapropiado (Kitfield, 2007, 354). También concluía la necesidad de desarrollar nuevas capacidades, específicas para estas operaciones, cada vez más demandantes, y distintas de las de combate.²⁹⁶

Pero el principal condicionante para los planes transformacionales se derivó de la creciente necesidad de disponer de un volumen mayor de fuerzas terrestres para poder hacer frente a las rotaciones que exigían las operaciones de estabilización en Irak y Afganistán, con la insurgencia cada vez más activa.²⁹⁷ Estos despliegues de decenas de miles de soldados, durante un periodo prolongado de tiempo en lo que se anticipaba como operaciones COIN, no habían sido previstos durante el planeamiento de OEF y OIF. Más aún, la GWOT estaba enfrentando al DoD, y más concretamente al Ejército, a una situación estratégica completamente diferente a la existente cuando fueron definidos los objetivos de la Transformación años atrás (Kugler, 2008, 12).

A pesar de ello, el poder político era reacio a aumentar los efectivos totales a disposición del Ejército y los *Marines*, que llevaban la mayor parte del esfuerzo, por ser contrario a los principios transformacionales alentados desde el Pentágono. Todo ello en medio de la negativa de Rumsfeld a reconocer la existencia de una insurgencia en Irak que pudiese poner en riesgo su agenda transformacional.²⁹⁸ La administración Bush no consideró oportuno alterar el *statu quo*

peacekeeping, it would also seek to enlist other countries to contribute the majority of troops, with the promise of training by the United States.” (B. Thompson, 2004, 268). Ver también Graham (2003).

²⁹⁵ “Some have believed, or hoped, that the technological and conceptual advances underlying so-called military transformation can reduce the time and personnel needed for stabilization and reconstruction [...] Unfortunately, we do not find that is the case [...] Taken together, however, we see and anticipate no material diminution in either the time needed for stabilization and reconstruction or the requirements for in-country manpower [...] these new technologies will not solve the fundamental conundrum.” (U.S. DoD, 2004, 17).

²⁹⁶ Ver Capítulo 3, “Stabilization and Reconstruction Capabilities”, en U.S. DoD (2004, 38-66).

²⁹⁷ “...the Army soon found itself with the mission of permanently deploying several brigades across a very large countryside in order to perform S&R operations and to prevent the Taliban from rebuilding a foothold there [...] By early 2004, deteriorating events in Iraq were making clear that the U.S. military would need to maintain a ground force of 130,000 troops or more there for a considerable period of years, while carrying out demanding S&R missions and performing new types of counterinsurgency operations.” (Kugler, 2008, 11-12).

²⁹⁸ “The most stubborn resistance to the idea of an insurgency came from Donald Rumsfeld, the Defense Secretary, who was determined to bring about a ‘revolution in military affairs’ at the Pentagon—the transformation of war

de las fuerzas armadas profesionales y llamar a filas a los jóvenes norteamericanos para aportar el creciente número de soldados necesario (Lewis, 2007, 381), como de hecho había ocurrido en Vietnam cuando aún existía la recluta obligatoria.

Esta resistencia al incremento de los números máximos de soldados puede explicarse por dos razones, desde el prisma de una defensa a ultranza del paradigma de la Transformación por parte del Pentágono. Por un lado, un incremento en el volumen total de las fuerzas terrestres era contrario al dogma transformacional, basado en el empleo de pequeños contingentes de tropas con amplio empleo de nuevas tecnologías de la información y comunicaciones, y sistemas de armas de precisión. Por otro lado, un mayor gasto en personal implicaría menos recursos para inversiones en nuevos programas considerados imprescindibles para la Transformación.²⁹⁹

A estas dos razones, cabe añadir una tercera, cual es la desconfianza de Rumsfeld hacia los líderes militares en su conjunto, a los que consideraba reacios a su visión transformacional, por lo que el asesoramiento de éstos en el sentido de aumentar el número de efectivos por las exigencias de las operaciones era considerado por el SecDef como “no transformacional” y visto con recelo por parte del poder político en el Pentágono. Si a ello se suma la negativa institucional a reconocer la existencia de una insurgencia en Irak, el aumento en las cifras de soldados y *marines* norteamericanos que la GWOT demandaba quedaba fuera de la ecuación.

Por tanto, el general Schoomaker, al asumir el cargo de Jefe de Estado Mayor del Ejército en agosto de 2003, se encontró con el dilema de tener que atender a las demandas de las incipientes campañas COIN de la GWOT, que reclamaban más “botas sobre el terreno”, y al mismo tiempo atender las exigencias transformacionales que desde el Pentágono impulsaban la implementación de una *New American Way of War*, de la que el Ejército no podía verse relegada. Además, Schoomaker debía abordar el creciente malestar de los altos mandos del Ejército con el SecDef Rumsfeld, lo que le colocaba en una complicada situación entre atender las demandas y agravios percibidos por sus subordinados, y la obediencia debida al poder civil, en el marco de la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares.

fighting into a combination of information technology and precision firepower that would eliminate the need for large numbers of ground troops and prolonged involvement in distant countries.” (Packer, 2006, 4).

²⁹⁹ *“A larger ground component of the U.S. military, several senior defense officials argued, would run counter to the very idea of ‘transforming’ the heavy tank-laden Cold War armed forces into a more mobile, high-tech, twenty-first century force. Similarly, the increase in personnel costs, already the largest single line item in the Pentagon’s budget, would reduce funds available for pursuing new high-tech weaponry, not only for the army and the Marine Corps, but also for naval and air forces.” (Moran, 2007, 4).*

Como respuesta de Schoomaker a este “dilema transformacional”, el Ejército reorientó su ruta transformacional en 2004 para atender de forma prioritaria a estas dos acuciantes demandas: “sostener y aumentar las capacidades de la fuerza actual, y constituir las capacidades de la fuerza futura”.³⁰⁰ Esta nueva ruta transformacional fue definida como una actualización de los planes trazados hasta entonces,³⁰¹ lo que viene a reflejar el impacto que se reconocía a las exigencias de los compromisos en Irak y Afganistán sobre la Transformación en curso.

Así, con esta nueva ruta transformacional, por un lado se produciría una profunda reorganización de las fuerzas terrestres, a fin de maximizar los recursos humanos y materiales existentes, y disponer de más unidades para Irak y Afganistán.³⁰² Y por otro lado, el Ejército debía mantenerse en la senda transformacional alentada desde el Pentágono, con el desarrollo de nuevas tecnologías para incorporarlas a su Fuerza Objetivo. La constitución de las Brigadas de Combate (*Brigade Combat Team, BCT*) y la adopción del Sistema de Combate Futuro (*Future Combat System, FCS*) fueron, respectivamente, las respuestas a estas dos demandas.³⁰³

El aspecto más significativo de la adaptación del Ejército a las exigencias de las campañas en Irak y Afganistán fue la adopción del concepto del Ejército Modular (*Army Modular concept*). En esencia, consistía en la reorganización de sus unidades de combate y de apoyo desde un modelo tradicional basado en la división a uno basado en la brigada.³⁰⁴ Con ello se aumentaba el número de brigadas para participar en las operaciones, que en el componente activo pasarían de 33 a 43 de las nuevas BCT para 2008,³⁰⁵ además de la constitución de otras brigadas de apoyo.³⁰⁶

³⁰⁰ El documento donde fueron plasmados los nuevos planes transformacionales fue el *Army Transformation Roadmap*, de julio de 2004. En su prólogo, dice: “*Our Army’s commitment to the Nation is absolute. While we execute the Global War on Terrorism, the Army is harnessing all of its energies to transform to meet the challenges of the 21st century*”. Ver U.S. Department of the Army (2004).

³⁰¹ “*The 2004 Army Transformation Roadmap (ATR) updates the 2003 ATR and describes the execution of the Army transformation strategy in the context of evolving security challenges, continuing high demand for operational forces, and lessons learned from recent operations [...] The 2004 Army Transformation Roadmap refines the Army’s transformation strategy...*” (U.S. Department of the Army, 2004, ii).

³⁰² “*Since publication of the 2003 ATR, the Army has significantly accelerated the tempo of transformation – this while an average of 170,000 Soldiers have been deployed in combat at any given time.*” (U.S. Department of the Army, 2004, x).

³⁰³ “*... an outstanding acquisition and research project was conceived to field the Army units with all the capabilities required for this new design. The so-called Future Combat System (FCS) program aims at providing all these capabilities through the integration of up to 14 new systems to create an integrated ‘system of systems,’ resulting in the FCS BCT as the desired end state of the U.S. Army Transformation...*” (Cepeda, 2009, 3).

³⁰⁴ Como referencia, puede considerarse a una división como una gran unidad compuesta de un número variable de brigadas, normalmente tres, más otras unidades de apoyo al combate y logístico, como artillería, ingenieros, logística, etc. Contando la brigada con 3.000- 4.000 soldados, la división contaría con unos 12.000- 18.000 soldados, según el tipo de división que se trate: aerotransportada, mecanizada, acorazada, entre otras.

³⁰⁵ “*The Army’s existing posture of 33 such brigades, housed mainly in its ten active divisions, was not large enough to meet this requirement. Finding an effective solution to this problem, while also making the Army’s force structure*

De estas BCT, la Brigada *Stryker*, de la que se constituirían seis, sería el elemento más visible de las nuevas capacidades, siendo además unidad experimental de la Fuerza Futura. El hecho de disponer de más brigadas para su despliegue aumentaba el periodo de tiempo entre cada rotación operacional, favoreciendo la recuperación de las unidades y el descanso del personal.

Las BCT contarían con elementos de apoyo al combate como artillería, ingenieros, y otros, así como unidades logísticas, que anteriormente se encontraba en la división, lo que les permitiría operar independientemente (Moran, 2007, 1). Se pretendía además dotarlas de materiales que favoreciesen su proyección y rápido despliegue, contando en el horizonte 2020 con el FCS. Es significativo señalar que el documento *Rebuilding America's Defenses* publicado en el 2000 por el PNAC, *think-tank* neoconservador de referencia, recomendaba la constitución de estas brigadas interarmas, capaces de operar de forma independiente, y fácilmente desplegables.³⁰⁷

Un cambio significativo del Ejército modular era su mayor énfasis en las unidades ligeras y medias sobre las pesadas. Así, de las 48 BCT con que finalmente contaría el Ejército tras haber completado el proceso, 23 serían ligeras,³⁰⁸ seis *Stryker* y 19 pesadas (Cepeda, 2009, 4). Es decir, sólo el 39 por ciento de las BCT estaría compuesto por unidades acorazadas y mecanizadas, lo que representaba un cambio fundamental en la orientación principalmente “pesada” de las fuerzas terrestres, con implicaciones en la cultura de organización y empleo de la fuerza imperante en las filas del Ejército.³⁰⁹ Pero no solamente en el Ejército. El CJCS, general Myers, reconocía la necesidad de promover una “cultura del cambio” en las Fuerzas Armadas norteamericanas, sin el cual, no sería posible alcanzar los objetivos de la Transformación.³¹⁰

No obstante, a pesar de contar EEUU con un mayor número de BCT para su empleo en

more agile and mobile, was to prove a main focal point of the Army's new transformation strategy that was adopted in 2003-2004.” (Kugler, 2008, 12).

³⁰⁶ Además de las BCT, se crearían cinco tipos diferentes de Brigadas de Apoyo, agrupando las capacidades de helicópteros, fuegos, inteligencia, apoyos de ingenieros y defensa aérea, y logístico, además de otras Brigadas Funcionales con policía militar, transmisiones, etc. (Feickert, 2006, 7-8).

³⁰⁷ “*U.S. Army Europe should be transformed from a single corps of two heavy divisions and support units into versatile, combined-arms brigade-sized units capable of independent action and movement over operational distances.*” (PNAC, 2000, 16).

³⁰⁸ En realidad, se trataba de 47 BCT más un regimiento de Caballería acorazado. Estas cifras posteriormente se vieron reducidas a 43, por las crecientes necesidades presupuestarias para atender a las operaciones en curso.

³⁰⁹ “*This shift away from heavy armor as the main combat element of the Army portends change not only to the Army's organization and systems, but also to its hierarchy, career paths, and organizational culture.*” (Mahnken y Fitzsimonds, 2004, 57).

³¹⁰ “*Successful transformation must include a cultural component—creating an environment conducive to change within our organizations. Without creating a parallel culture of change in the Armed Forces, our transformation will fall far short of its fullest potential.*” (Myers, 2005, 1).

operaciones, cada una contaba sólo con dos batallones de Infantería, excepto las seis *Stryker* que tenía tres. Por tanto, en conjunto, el Ejército reduciría su número total de batallones de infantería en un 30 por ciento,³¹¹ con la consiguiente disminución en su capacidad total de poner “botas sobre el terreno”. Cada BCT veía por tanto reducida sus números totales de tropas y medios pesados.³¹² Este más limitado número de soldados de infantería en cada BCT obligó a que las unidades de apoyo al combate y logístico asumiesen en operaciones cometidos no específicos, a fin de poder mantener las exigencias de COIN en el área de responsabilidad de la BCT.

La creación de las BCT se vio acompañada de otras medidas de gran impacto en el Ejército, como el cambio de especialidad para un buen número de militares, desde las de combate a las más demandadas para estas operaciones: policía militar, asuntos civiles, operaciones psicológicas e ingenieros, etc. También se produjo una nueva relación entre el componente activo y el de reserva, de forma que éste comenzó a ser empleado de forma habitual en las operaciones (U.S. DoD, 2004, 46). Este último aspecto, el uso creciente de unidades de la Guardia Nacional y de la Reserva en operaciones en Irak y Afganistán, fue un aspecto que alteró la concepción que hasta entonces se tenía de la contribución de la reserva, que se vio sometida, en algunos aspectos, a las mismas exigencias operativas que el componente activo, así como a un ritmo de despliegue en operaciones mucho mayor que el de anteriores conflictos.³¹³

Todos estos cambios en la organización de la fuerza y con ello en la ruta transformacional para poder adaptarse a las exigencias de las operaciones requerían una gran cantidad de recursos económicos. En 2004, el Ejército estimaba en 17 billones de dólares el coste necesario para adoptar la nueva estructura de las BCT (U.S. Department of the Army, 2004, x), que deberían detraerse de otras partidas dedicadas a la Transformación. Para 2006, el coste total incluyendo las nuevas infraestructuras a desarrollar hasta activar las 48 BCT y las demás unidades del Ejército modular elevaba la estimación de gasto en el periodo 2004-2011 a 75,5 billones de dólares (Feickert, 2006, 10). Sobre un presupuesto total del DoD de unos 400 billones de dólares,

³¹¹ “*The Total Army (Active, National Guard, and Reserve) had 233 combat battalions with 699 maneuver companies at the end of FY2004. By the end of 2011, the Army reportedly plans to have 161 maneuver battalions with 541 maneuver companies – a 30% reduction in the number of battalions and a 22% reduction in the number of companies.*” (Feickert, 2006, 3).

³¹² “... *some critics continued to argue that a BCT of only two maneuver battalions would suffer from the absence of either nearly 1000 infantry troops or 130 tanks and IFVs that otherwise would be available. The consequence presumably would be an insufficient number of troops and weapon systems for missions in which numbers mattered as well as quality.*” (Kugler, 2008, 17-18).

³¹³ En diciembre de 2006 un total de 125.000 soldados de la Reserva y Guardia Nacional estaban desplegados en Irak y Afganistán. Según el general Schoomaker, “... *the Army is incapable of generating and sustaining the required forces to wage the Global War on Terror and fulfill all other operational requirements without its components - active, Guard, and Reserve - surging together.*” (Schoomaker, 2006).

esta cifra suponía un elevado coste, que pondrá en cuestión otros proyectos transformacionales. Esta cuestión será abordada por el nuevo SecDef, Robert Gates.

En cuanto al FCS, consistía en un sistema integrado por un total de 18 plataformas, armas y sensores, tanto tripulados como no tripulados, que dotarían a las brigadas en el futuro, y se convertía en el compromiso principal del Ejército con los planes transformacionales del Pentágono.³¹⁴ El FCS, que en esencia pretendía aplicar la NCW a las unidades en el campo de batalla, se definió como “un esfuerzo genuinamente transformacional para las fuerzas terrestres” (Donnelly y Kagan, 2008, 135). En 2004, el Ejército pretendía comenzar a implementar algunos de estos sistemas ya en sus BCT para 2008, lo que exigía unos desarrollos tecnológicos de elevado coste y complejidad técnica que deberían compatibilizarse con las crecientes demandas que desde las zonas de operaciones en Irak y Afganistán exigían más soldados y medios.

Así, a partir de 2004, el Ejército reorientó sus esfuerzos transformacionales de acuerdo a estos dos pilares fundamentales: la creación de las nuevas BCT y del concepto de Ejército modular, y el desarrollo del FCS, cuyas primeras aplicaciones pretendían ser implementadas lo antes posible. No obstante, este esfuerzo en modularización, además de disminuir la capacidad de poner “botas sobre el terreno” de cada BCT, les dotaba de medios y capacidades más acordes para el combate convencional que para el escenario COIN que estaban enfrentando las tropas norteamericanas en aquel momento (Feickert, 2006, 4-5). Definitivamente, el desarrollo del paradigma COIN no se vería impulsado “de arriba abajo” en el seno del Ejército.

Y mientras el Ejército se empeñaba en el desarrollo de ambos proyectos, desde el Pentágono comenzó a estudiarse también una reorientación de la Transformación, fundamentalmente para acelerar la incorporación de los cambios pretendidos en las operaciones en curso (O’Rourke, 2005, 24-25). Pero sobre todo, comenzó a producirse un importante debate sobre lo acertado de dedicar enormes sumas de dinero al desarrollo de sistemas futuros, cuando apremiaba la modernización de los sistemas entonces utilizados por las fuerzas norteamericanas en Irak y Afganistán, a fin de salvar vidas.³¹⁵ En cualquier caso, el Pentágono rechazaba la idea de enviar

³¹⁴ “*The Future Combat Systems-equipped force represents a capability crucial to the Army’s Future Force and the accomplishment of Department of Defense transformation goals.*” (U.S. Department of the Army, 2004, 4-3).

³¹⁵ “... *the Administration’s plan provides significant funding for development of next-generation Army combat vehicles, but inadequate funding for modernization of current Army M1 tanks and M2 Bradley fighting vehicles [...] the Administration has not adequately funded certain near-term Army readiness needs, such as ceramic body armor, Humvees with improved armor, and helicopter survivability equipment.*” (O’Rourke, 2005, 26).

más tropas a Irak, al considerar que ello “debilitaría la visión transformacional de Rumsfeld”.³¹⁶

También era cuestionada entonces la validez de las nuevas tecnologías y sistemas de armas en un entorno de “guerra entre la población”, y con el tipo de adversario que debían combatir las fuerzas norteamericanas: la insurgencia.³¹⁷ Este nuevo escenario de la GWOT tras las exitosas campañas relámpago contra los talibanes y el régimen de Sadam, con operaciones COIN que demandaban gran presencia de “botas sobre el terreno” y una interacción directa con las gentes y líderes locales, planteaba serias dudas sobre la validez de la Transformación.³¹⁸

Entendiendo la guerra como una “lucha de voluntades”, Colin S. Gray restaba valor a una transformación basada en la tecnología,³¹⁹ dada la existencia de dos “transformaciones” en la posguerra Fría; una alentada por la RMA y su subsecuente desarrollo en la Transformación militar, y otra transformación, aún más profunda, en el contexto cultural en que se desarrolla la guerra (Gray, 2005b, 23-24). En cualquier caso, el uso preferente de la tecnología no garantiza el triunfo en la fase post-conflicto, ni favorece la estabilidad regional o global (Krause, 2005, 9).

Pero a pesar del creciente cuestionamiento sobre la validez de la Transformación en el nuevo escenario COIN, la QDR de febrero de 2006 reflejó pocos cambios en la retórica transformacional del Pentágono. Publicada “en el quinto año de una larga guerra contra el extremismo y las redes de terrorismo global”, anunciaba su continuidad con respecto a los planes transformacionales trazados en la QDR 2001, “la QDR de la Transformación”,³²⁰ siendo considerada como “parte del proceso transformacional en curso” (U.S. DoD, 2006, ix).

Sin embargo, a pesar de la necesidad de más tropas para Irak, la QDR 2006 no incluía el aumento de la entidad y capacidades de las fuerzas terrestres para la GWOT, ya denominada

³¹⁶ “Although these forces presumably could have helped with postconflict stabilization, the additional forces would have undercut Rumsfeld’s vision of transformation.” (Owens, 2011, 115).

³¹⁷ “The most advanced aircraft known to man were incapable of discriminating between a determined enemy soldier and a frightened child, and were incapable of establishing the kinds of relationships with indigenous people that were required to win their confidence and support.” (Lewis, 2007, xx).

³¹⁸ “... the experience of land warfare in the post -9/11 period has frustrated nearly every aspect of the transformational approach.” (Donnelly y Kagan, 2008, 93-94).

³¹⁹ “First, high-tech transformation will have only modest value, because war is a duel and all of America’s foes out to 2020 will be significantly asymmetrical.” (Gray, 2005b, 21).

³²⁰ “Manifestly, this document is not a ‘new beginning.’ Rather, this Department has been and is transforming along a continuum [...] This study reflects the reality that the DOD has been in a period of continuous change for the past five years.” (U.S. DoD, 2006, v).

“La Guerra Larga” (*The Long War*).³²¹ Es más, de sus cuatro propuestas para el Ejercicio Fiscal 2007, la primera era el aumento en la entidad de las SOF en un quince por ciento, así como otros incrementos en Operaciones Psicológicas y Cooperación Cívico-Militar. Otras propuestas se referían a mejorar la defensa frente a atentados con armas biológicas y químicas, al desarrollo de procedimientos contra WMD, de aviones no tripulados, y una nueva generación de armas de largo alcance (U.S. DoD, 2006, 5-6). Todas ellas capacidades “transformacionales”, pero nada sobre aumentar las fuerzas terrestres para hacer frente a la grave situación en Irak.³²²

Al exponer la situación en Irak, la QDR 2006 refería los “grandes progresos” en la estabilización y gobernabilidad del país, y en la constitución de las fuerzas armadas y de seguridad iraquíes.³²³ Y como gran desafío para las tropas norteamericanas se refería la necesidad de “identificar al enemigo y actuar rápidamente”.³²⁴ Nada sobre la difícil situación de las fuerzas norteamericanas, con varias decenas de miles de soldados en operaciones COIN, y más de 2.000 muertos norteamericanos ya entonces en Irak y 300 en Afganistán.³²⁵ Tras más de cuatro años de GWOT, y a pesar de la urgencia que la situación de las zonas de operaciones imponía, el SecDef seguía aferrado a su paradigma transformacional.³²⁶ Quedaba claro que la adopción de COIN, necesaria para afrontar la difícil situación, no iba a ser impulsada *top-down* por el liderazgo civil de un Pentágono encabezado por Rumsfeld.

Puede considerarse que esta negativa del DoD a reconocer la grave situación a que se enfrentaban las fuerzas norteamericanas en Irak, y el empeño de Rumsfeld en continuar con el proceso transformacional a toda costa, acabó por deslegitimar el concepto de Transformación

³²¹ “The language and recommendations of the much-awaited QDR 2006 hardly demolish the reality of a growing disconnect between U.S. force planning and the evolving global strategic environment [...] the QDR calls for no increases in overall U.S. ground force levels and stands pat on all major Cold War legacy weapons systems [...] it is technology and future-war obsessed.” (Record, 2006, 8).

³²² “But in its [QDR 2006] budget choices, which reveal the real priorities of the Defense Secretary, the Iraq war had hardly registered. Instead of cutting back on hugely expensive weapons programs in order to build more troop divisions—Iraq has made it painfully obvious that a larger army is necessary for fighting counterinsurgency wars—the QDR favored the fighter jets and carriers that are the lifeblood of military contractors and members of Congress.” (Packer, 2006, 28).

³²³ “The international coalition is succeeding in setting security conditions for the emergence of a democratic Iraq that will be able to defend itself, that will not be a safe haven for terrorists, that will not be a threat to its neighbors, and that can serve as a model of freedom for the Middle East.” (U.S. DoD, 2006, 10-11).

³²⁴ “One of the greatest challenges facing U.S. forces is finding the enemy and then rapidly acting on that information. To address this challenge in Iraq, the Department has established in the theater the Joint Intelligence Operations Center – Iraq. This Center integrates intelligence from all sources – imagery, signals intelligence, and human intelligence – and then fuses that information....” (U.S. DoD, 2006, 11).

³²⁵ Datos de detalle sobre las bajas de la coalición en Irak y Afganistán, en www.icasualties.org.

³²⁶ “Four years of war against a deadly unconventional enemy have not disturbed the progress of any Navy or Air Force conventional weapons system in the acquisition pipeline even though those two services are supporting players in counterinsurgent operations.” (Record, 2006, 8).

entre la comunidad de defensa norteamericana. A pesar de la resistencia del SecDef Rumsfeld a reconocerlo, hacia 2006, era la guerra de Irak y no “su” Transformación el principal argumento y tema central de preocupación en el ámbito de la seguridad y defensa en EEUU.³²⁷

Han sido estudiadas anteriormente las malas relaciones de Rumsfeld con los líderes militares, tanto en relación con el planeamiento y conducción de las operaciones de la GWOT, como con la aplicación de la Transformación. Al recelo de Rumsfeld hacia lo que consideraba una mentalidad anclada en el pasado de los líderes militares, se unía la resistencia de los oficiales de las fuerzas terrestres a aceptar los principios transformacionales, que consideraban perjudiciales para los intereses del Ejército.³²⁸ Sin embargo, de acuerdo con Gray, la cultura estratégica norteamericana no es precisamente contraria al uso de la tecnología en la guerra,³²⁹ como se ha analizado con anterioridad. De hecho, gracias a Shinseki, había sido el Ejército quien comenzó su ruta transformacional aún antes de la llegada de Rumsfeld al Pentágono (Owens, 2011, 109).

Las relaciones entre Rumsfeld y el Ejército conocieron un antes y un después del episodio del programa *Crusader*, cuyos mandos militares, desde entonces, se mostraron mayoritariamente desafectos hacia el SecDef, lo que se manifestó posteriormente durante la guerra de Irak.³³⁰ A ello se sumó el especial carácter y estilo de liderazgo de Rumsfeld,³³¹ que no favorecía unas relaciones fluidas,³³² en su intención de dejar clara la preeminencia del control civil tras lo que consideraba una época con Clinton en el que éste se había resentido (Stevenson, 2007, 175).

En este contexto se produjo en abril de 2006, poco después de publicada la QDR, un episodio que ilustra las nocivas relaciones cívico-militares existentes. Es la denominada “Revolta de los generales”, motivada por la resistencia de Rumsfeld a reconocer el cambio de rumbo que los

³²⁷ “The nature of the war in Iraq has had a dampening effect on transformation because it has demanded so much high-level attention and because it has convinced many people that transformation’s emphasis on smaller, lighter forces was misplaced.” (P. Davis, 2010, 37).

³²⁸ “The US Army was often seen as being the bill payer for investment in information technology, and Army personnel resented Rumsfeld accordingly.” (Owens, 2011, 53).

³²⁹ “American strategic and military culture is incapable of offering much resistance to the seductive promise of a way of war that seeks maximum leverage from the exploitation of information technologies. This is a trend that will continue. Indeed, it would be amazing if it did not, given the long history of American machine-mindedness.” (Gray, 2005b, 20-21).

³³⁰ “... the Crusader episode further poisoned relations between Rumsfeld and the Army. This would have implications for the Iraq War. Although the civil-military power balance was clearly dominated by Rumsfeld, he faced a disaffected military at odds with his views and priorities.” (Owens, 2011, 110).

³³¹ “So it is a further irony of Rumsfeld’s tenure that he has provoked a small crisis in civil-military relations. To be sure, some of the friction comes from Rumsfeld’s prickly personality and methods of leadership, described as a toxic combination of stridency and indecisiveness. (T. Donnelly, 2007, 3).

³³² “In meetings between the Rumsfeld team and military officers,’ one witness said, ‘you could cut the tension with a knife. None of the uniformed guys know what to expect from the SecDef’.” (Stevenson, 2007, 167).

acontecimientos en Irak y Afganistán imponían a la Transformación (T. Donnelly, 2007, 3). Así, un grupo de generales retirados mostraron en prensa y televisión ácidas críticas hacia la gestión del Pentágono de la guerra de Irak (Cook, 2008, 14-15), episodio sin precedentes en la historia de las relaciones cívico-militares norteamericanas.³³³ Bush se hace eco en sus memorias de este hecho, manifestando que, si bien ya consideraba entonces la posible sustitución de Rumsfeld, aplazó la decisión para no dar la apariencia de que claudicaba a las presiones de los militares.³³⁴

Puede concluirse que el error fundamental de Rumsfeld fue aplicar los preceptos de su forma preferente de hacer la guerra a un escenario que necesitaba una aproximación diferente. La *Rumsfeld's Way of War*, basada en RDO según la doctrina *Shock and Awe*, no era la fórmula apropiada para afrontar el reto de la insurgencia.³³⁵ El modelo de guerra impuesto por Rumsfeld, capaz de llevar a las tropas norteamericanas en apenas unos días a las calles de Bagdad y de derrocar a Sadam, sin embargo se había mostrado claramente inefectivo para impedir el nacimiento y auge de la insurgencia.³³⁶ La insistencia en continuar la Transformación a pesar de ello fue lo que la condujo a su fin. El adjetivo “transformacional” se convirtió en el término en boga que era atribuido genéricamente a todo programa generado en el DoD,³³⁷ lo que acabó vaciando de contenido el concepto de Transformación (O’Rourke, 2006, Summary).

Pero también la opinión pública norteamericana comenzó a tomar conciencia de la gravedad de la situación, demandando cambios en el Pentágono que Bush no podía eludir. Así, la guerra de Irak truncó definitivamente la Transformación de Rumsfeld, impulsada “de arriba abajo” (*top-down*). Y la Transformación no sobreviviría a la marcha de Rumsfeld del Pentágono.³³⁸

³³³ “Never in American history have so many senior military leaders, apparently devoid of partisan political motive, felt the need or obligation to speak out publicly regarding policy and leadership during an ongoing conflict.” (Cook, 2008, 6-7).

³³⁴ “While I was still considering a personnel change, there was no way I was going to let a group of retired officers bully me into pushing out the civilian secretary of defense. It would have looked like a military coup and would have set a disastrous precedent.” (Bush, 2010, 93).

³³⁵ “At the heart of this failure is the dissonance between the strategic goal outlined by President Bush—that is, long-term political change in the Islamic world—and the Pentagon’s military strategy and, especially, its desire for ‘rapid, decisive’ operations. A ‘Long War,’ by definition, cannot be a blitzkrieg.” (T. Donnelly, 2007, 3).

³³⁶ “Still Rumsfeld’s vision of war was culturally regular. He fought a war that was based on advanced technologies and airpower. He believed significant ground forces were unnecessary. He believed that with advanced technology the United States could dictate the course and conduct of war.” (Lewis, 2007, 437).

³³⁷ “While many Department of Defense (DOD) programs claim to be transformational, relatively few contribute to accelerating the transformation rate.” (Pudas, 2006, 43).

³³⁸ Ya en 2005, el experto en relaciones cívico-militares Dale Herspring refería: “There is also the question of whether or not Rumsfeld’s transformational steps will last beyond his tenure. Bureaucracies have a strange way of seeming to obey the person in charge even when they are being insulted, as with Rumsfeld, but they generally have the last laugh by jettisoning most of the changes he made as soon as he is gone.” (Herspring, 2005, 406).

CAPÍTULO 8

COIN Y AMERICAN WAY OF WAR: ANTECEDENTES DE UNA DIFÍCIL RELACIÓN

“The more subtle and gradual forms of attack through infiltration, political persuasion, insurrection, and developing guerrilla war have found us with no adequate political or military answer. In struggles of this type there are seldom suitable targets for massive air strikes. Ground forces geared and equipped for large-scale war are notoriously ineffective against guerrillas. Militarily, such forces cannot bring their might to bear, and their efforts are all too likely to injure and alienate indigenous populations and thus lose an equally important political battle.”

James Cross, “What is the Army’s Job”, *Military Review*, June 1956, p. 46

Este texto, escrito en 1956, bien podría haberlo sido en 2007, momento en que la guerra en Irak demostraba la necesidad de adoptar una nueva aproximación para contrarrestar el adversario a que se enfrentaban las fuerzas norteamericanas: la insurgencia. En este capítulo se analiza el significado y alcance del término “Contrainsurgencia” (COIN) y su incompatibilidad con la *American Way of War*, cuyos fundamentos han sido estudiados en profundidad anteriormente. Así, se exponen los principales argumentos de los denominados “clásicos COIN”, que van a tener una influencia determinante en la conformación del “paradigma COIN” norteamericano, adoptado como forma preferente de empleo del poder militar a finales de la pasada década.

8.1. LA LUCHA CONTRA LA INSURGENCIA (COIN): LOS CLÁSICOS.

Si bien puede afirmarse que la lucha contra la insurgencia es prácticamente tan antigua como la historia de la guerra, es sobre todo a partir de mediados del siglo XX cuando aparece una abundante literatura que trata de reflexionar sobre este enfrentamiento no convencional, recopilando experiencias de campañas de lucha contra la insurgencia, y proponiendo tácticas y

procedimientos para llevarlas a cabo con éxito. Son los años de los movimientos de liberación nacional, en los que se produce la descolonización en numerosos países de África y Asia Oriental respecto de las potencias occidentales, fundamentalmente Francia y Reino Unido, y en un contexto de Guerra Fría en el que el gigante soviético también apoya estos movimientos insurgentes, bajo la forma de guerrillas maoístas, a fin de desgastar al bloque occidental.

Pero es tras la intervención norteamericana en Irak en 2003 y la aparición de la insurgencia en este país, posteriormente reproducida en Afganistán, cuando COIN pasa a liderar el debate en el panorama estratégico de EEUU y, por extensión, de sus aliados occidentales.¹ La guerra de Irak sitúa a la contrainsurgencia en primer plano del debate sobre seguridad y defensa (Ucko, 2009, 78). El término de moda para explicar el paradigma dominante en el empleo del poder militar en la pasada década ha sido, pues, COIN.² Por tanto, la complicada situación en Irak impulsó un cambio en la cultura militar de EEUU para incluir el interés por las operaciones de estabilización y la lucha contra la insurgencia, hasta entonces relegadas a segundo plano.³

Este apartado analiza los aspectos fundamentales del reciente desarrollo de COIN en EEUU, que pronto alcanzaría su madurez con la publicación del *Field Manual FM 3-24 Counterinsurgency*, en diciembre de 2006, previamente a la *surge* o incremento de fuerzas en OIF que permitió su exitosa implementación por parte del general Petraeus.⁴ De ello se concluye hasta qué punto los argumentos principales de la concepción norteamericana de COIN recoge los dictados de los principales autores clásicos sobre este tema. Así como que el proceso de institucionalización de COIN se produce “de abajo arriba” (*bottom-up*).

¹ “The American military's voluminous lessons on counterinsurgency have been recorded but have not been read or taught very much until recently given renewed impetus as a consequence of the challenges associated with the insurgency in Iraq.” (Cassidy, 2006a, 4).

² “COIN is the flavor of the decade [...] The bandwagon now is COIN.” (Gray, 2007a, 38).

³ “The counterinsurgencies in Afghanistan and Iraq, particularly Iraq, have provided the impetus for significant change in the U.S. military's cultural aversion to stability, reconstruction, and counterinsurgency. All of the cascading national security and national military strategy documents now include explicit reference to the imperative of being competent in irregular warfare.” (Cassidy, 2006a, 35).

⁴ “... the United States should take a gamble and flood Iraq with a surge of troops to dampen the insurgency and fight al Qaeda. This gamble has now become the accepted explanation for the American ‘victory’ in Iraq; it has been institutionalized by a newly minted COIN (counterinsurgency) clique that has ensconced itself in the Pentagon and in Washington's think tanks.” (Perry, 2010, 108).

8.1.1. El referente de Mao y la Guerra Revolucionaria.

La identificación de los principios esenciales de COIN pasa, necesariamente, por el estudio de las características esenciales de la insurgencia, toda vez que “COIN existe únicamente como reacción a la insurgencia” (Galula, 2005, 43). Por ello, como paso previo al estudio de la conceptualización moderna de COIN en el ámbito de la política de seguridad y defensa norteamericana, es esencial referirse a los principios esenciales que recogen las teorías de los autores de referencia en guerra irregular durante el pasado siglo, y que han servido de inspiración a los movimientos insurgentes posteriores.

La lucha de los ejércitos de las potencias dominantes del momento contra un adversario irregular, bien bajo la conceptualización de rebelión, insurrección, revuelta, movimiento de guerrillas o insurgencia, entre otros, ha sido una constante a lo largo de la historia.⁵ Hace más de dos milenios, el imperio romano hubo de combatir las numerosas insurrecciones y revueltas de los diversos pueblos ocupados que tuvieron lugar en sus dominios, para lo que llevó a cabo una efectiva estrategia COIN.⁶

Ya en el siglo XIX se distinguía entre dos tipos de guerra: una entre naciones desarrolladas e industrializadas, y otra contra naciones y pueblos subdesarrollados o “incivilizados”, identificada con las guerras coloniales en que se vieron envueltos los ejércitos occidentales hasta bien entrado el siglo XX. En ellas se reconocía la necesidad de recurrir normalmente a acciones de apoyo a los civiles y reconstrucción, como forma de ganar “corazones y mentes” entre la población indígena,⁷ en lo que puede considerarse como una aproximación inicial a la estrategia COIN.

El análisis de la conformación del “paradigma COIN” en el ámbito de la seguridad y defensa de EEUU en la pasada década precisa necesariamente de un examen a los autores considerados

⁵ “It is beyond argument that insurgency has been a constant, indeed a perennial, feature of strategic history. Logically, it has to follow that counterinsurgency must have like historical provenance. Revolt, rebellion, insurrection, civil war, whatever the preferred terms of art, are a phenomenon woven into the history of the fabric of human societies and their politics.” (Gray, 2012, 22).

⁶ “Yet despite this multitude of challenges, the Roman Empire survived – and thrived – in the West for over 600 years. Rome could not have achieved such success without an effective and well-formulated counterinsurgency strategy.” (Brooking, 2011, 4). Excelente estudio sobre la actuación militar de la Roma imperial, entre los siglos III A. C. y I D.C., desde el punto de vista de la moderna teoría COIN, en Brooking (2011).

⁷ “A British general of the colonial era, Wolseley, referred to the poorly organised nations as ‘uncivilised nations’ [...] In such a case, the colonial army should steal cattle, burn villages or exterminate opponents. This could only be the short term strategy, however. For the long term, a form of order benign to European rule had to be established. This demanded less crude means, such as the construction of roads, the erection of telegraph poles or granting of concessions to the local population. In the context of colonial warfare, it was necessary not only to defeat the enemy but also to win over the hearts and minds of the people.” (Van Baarda y Verweij, 2009, 4).

como clásicos de la literatura COIN,⁸ como paso previo para valorar la contribución del FM 3-24 COIN en cuanto a la definición de la estrategia a seguir como respuesta a la difícil situación de EEUU en Irak y Afganistán. El estudio de estos autores debe complementarse con las referencias a otros contemporáneos que han ejercido, y aún ejercen, gran influencia en relación a COIN.⁹

Si bien fue principalmente hacia los años sesenta cuando se desarrolla la teoría COIN considerada como clásica, en respuesta a las guerras de liberación nacional en el contexto del proceso descolonizador, sus autores se vieron influenciados enormemente por la obra de T.E. Lawrence (Beach, 2010, 134). Este oficial británico, popularmente conocido como Lawrence de Arabia, tuteló y canalizó las acciones de la rebelión de las tribus árabes contra el imperio turco durante la Primera Guerra Mundial, para coordinarlas con los objetivos de las operaciones militares británicas. Su carácter le hizo integrarse completamente con los usos culturales propias de la población local.¹⁰

En 1917 Lawrence publicó una serie de principios y conceptos, “Los 27 Artículos” (*Twenty-seven Articles*), que con el paso de las décadas aún se consideran “referente de buenas prácticas en insurgencia y contrainsurgencia” (Gray, 2012, 25). Uno de los más citados, y que acabará convirtiéndose en uno de los principios de la doctrina COIN desarrollada a principios del siglo XXI, es el referido a que sean los propios nacionales los que lideren el esfuerzo de la lucha contra la insurgencia, de forma que “se les ayude a conseguir la victoria, pero no conseguir la victoria para ellos.”¹¹ A Lawrence se atribuye el famoso aforismo: “Combatir a los insurgentes es complejo y requiere paciencia, tanto como comer sopa con un cuchillo” (Nagl, 2005, xii).

Para las fuerzas militares occidentales empeñadas en COIN, es fundamental integrar su acción

⁸ Entre los reconocidos como “clásicos COIN” y cuyo estudio es esencial para analizar la actual doctrina COIN se encuentran Sun Tzu, Mao Tse-tung, el “Ché” Guevara, el general Giap, los británicos C. E. Caldwell, T. E. Lawrence (más conocido como “Lawrence de Arabia”), Sir Robert Thomson y Frank Kitson, y los franceses Roger Trinquier y David Galula.

⁹ Más recientemente, son una referencia obligada para el estudio del desarrollo del moderno paradigma COIN el australiano David Kilcullen, y los norteamericanos John Nagl, David Ucko, Gian Gentile, Robert Cassidy, Fred Kaplan y el general David Petraeus.

¹⁰ “*He [Lawrence] had a love for the desert and wanted to blend in with the arab people; he would often spend weeks alone walking from region to region dressed as an arab while absorbing their culture. His understanding of the culture, ability to speak Arabic, and knowledge of the terrain eventually won him a commission as an intelligence officer in Cairo when World War I started.*” (Sullivan, 2007, 120).

¹¹ Artículo 15, de “Los 27 Artículos” de T.E. Lawrence: “*Do not try to do too much with your own hands. Better the Arabs do it tolerably than that you do it perfectly. It is their war, and you are to help them, not to win it for them. Actually, also, under the very odd conditions of Arabia, your practical work will not be as good as, perhaps, you think it is.*” (Lawrence, 1917).

con la de las fuerzas locales gubernamentales que luchan contra la insurgencia.¹² Por tanto, un cometido clave para los ejércitos occidentales en COIN será el de asesoramiento y apoyo a las fuerzas locales para que desarrollen sus propias capacidades,¹³ siendo éste uno de los esfuerzos principales en la implicación de EEUU en las distintas campañas contrainsurgentes en las siguientes décadas, así como en Irak y Afganistán. De hecho, este tipo de acciones de apoyo a las fuerzas locales es el esfuerzo principal realizado en la actualidad por EEUU en estos anteriores escenarios COIN de su GWOT.

Su obra “Los Siete Pilares de la Sabiduría” (*Seven Pillars of Wisdom*), publicada en 1926, y que le dio a conocer definitivamente, es considerada imprescindible en el estudio de las particularidades de la guerra de guerrillas, y la primera destacable hasta ese momento por su extensión, contenido y precisión de detalles.¹⁴ Este libro incluye un completo análisis de la revuelta árabe, con un exhaustivo estudio de sus motivaciones, el escenario geográfico y humano, así como un detallado análisis de las diferentes acciones principales que llevaron a cabo los árabes, bajo la tutela de Lawrence, contra las fuerzas turcas. Y fundamentalmente, permite observar el estilo personal de liderazgo que cultivó Lawrence, y que fue decisivo para obtener la aquiescencia de los líderes de las tribus árabes a su tutela de las acciones contra los turcos.¹⁵

Pero es Mao Tse-tung la referencia imprescindible para el estudio de los principios esenciales de un movimiento insurgente. Mao fue el gran teórico de la Guerra Revolucionaria, y cuenta con el aval de haberla implementado exitosamente para hacerse con el poder en China, en la primera mitad del siglo XX.¹⁶ Su obra principal, “Sobre la Guerra de Guerrilleras” (*On Guerrilla Warfare*), publicada en 1937, ha alcanzado una importancia tal, que ha servido de inspiración y modelo para buena parte de los movimientos insurgentes de mediados del pasado siglo,

¹² “The use of indigenous forces to prosecute counterinsurgency can provide a significant increase in the quantity of troops on the ground and yield an exponential improvement in actionable intelligence about the insurgency and its infrastructure.” (Cassidy, 2006b, 48).

¹³ Ver un completo estudio de la implicación de EEUU en las labores de asesoramiento y apoyo a las fuerzas armadas y de seguridad locales en el último siglo en Ramsey (2006).

¹⁴ La publicación al año siguiente de la versión abreviada, *Revolt in the Desert*, alcanzó una gran difusión entre el público en general, así como el artículo de Lawrence *The Science of Guerrilla Warfare*, publicado en la *Encyclopaedia Britannica* también en 1927 (Beckett, 2001, 20).

¹⁵ “Counterinsurgency students can gain valuable insights by looking at his leadership actions during the time he served as an advisor in the desert [...] Day after day, Lawrence demonstrated his personal courage while leading the insurgents [...] As an insurgent leader, Lawrence seemed to live by the current U.S. Army leadership model of ‘Be, Know, and Do.’ His interpersonal skills appeared sharper when among the arabs.” (Sullivan, 2007, 120-121).

¹⁶ Ver U.S. Department of the Navy (1989), Capítulo 24 “Revolutionary War” en Shy y Collier (1986, 815-862), Capítulo 4 “Mao Tse-tung and Revolutionary Warfare” en Beckett (2001, 70-121), y Marini (1981, 99-142).

denominados “guerrillas maoístas” en referencia a Mao.¹⁷ Es considerado, así mismo, como el primero en escribir conceptualmente, y poner en práctica con éxito, el concepto de 4GW analizado anteriormente en este trabajo.¹⁸ Así mismo, las teorías de Mao sirvieron de inspiración fundamental para el desarrollo posterior de la teoría COIN de los años sesenta.¹⁹

Mao es el referente ideológico de la Guerra Revolucionaria. En este sentido, es importante establecer la distinción entre los conceptos de Guerra Revolucionaria y guerra de guerrillas, dada la confusión que en ocasiones existe en el empleo de ambos términos, que precisamente el propio nombre de la obra de referencia de Mao, “Sobre la Guerra de Guerrilleras” contribuye a aumentar. Así, las tácticas empleadas en el contexto de la guerra de guerrillas, atacando los puntos débiles del adversario para luego desaparecer sin ofrecer abiertamente un enfrentamiento con el adversario, no son sino uno de los medios para llevar a cabo la Guerra Revolucionaria. Puede decirse, pues, que “la Guerra Revolucionaria engloba a la guerra de guerrillas” (Shy y Collier, 1986, 817). Cabe también establecer que la Guerra Revolucionaria es igual a la suma de dos componentes: la guerra de guerrillas y la acción política (Lewis, 2007, 222).

Es clara, así mismo, la influencia de las ideas de Sun Tzu y su obra “El Arte de la Guerra” en los postulados de Mao, al exponer la conveniencia de siempre atacar las debilidades del adversario y maximizar la utilización del engaño, en lo que supone una estrategia indirecta del enfrentamiento (Sun Tzu, s.f., 27-32). Esta estrategia indirecta encontró en el británico Liddell Hart su máximo proponente, en la década de los treinta, como reacción frente a la estrategia de enfrentamiento directo que había caracterizado la Primera Guerra Mundial, que él vivió de primera mano como capitán, y que causó la muerte de millones de combatientes en ambos bandos.²⁰ Así, el concepto de estrategia indirecta de Liddell Hart está probablemente inspirado en la obra de Sun Tzu (Ballesteros, 2003, 22), y trataría de evitar la reproducción en el futuro de

¹⁷ Ejemplos de guerrillas maoístas son los movimientos insurgentes en Malasia, Tailandia, Filipinas y varios países latinoamericanos en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta.

¹⁸ Ver Capítulo 5 “*Mao and the Birth of Fourth-Generation Warfare*” en Hammes (2004, 44-55).

¹⁹ “*Mao is crucial for the history of COIN theory. Before Mao wrote, there was no sense that counter-insurgency had to be an explicit doctrine. Mao begot COIN as theory.*” (Marlowe, 2010, 27).

²⁰ “*British political culture was averse to direct or frontal approaches, largely as a result of exorbitant British casualties during World War I. Liddell Hart, although marginalized in the intrainstitutional innovation debate, wrote books and articles prescribing an indirect-Fabian British strategic approach that certainly influenced British military thought.*” (Cassidy, 2006a, 81). Ver Capítulo 4, “*British Military Culture and Counterinsurgency. Less is Better*”, en Cassidy (2006a, 73-98).

las carnicerías producidas en la Gran Guerra.²¹

Según Mao, la Guerra Revolucionaria se realiza en tres fases, con las capacidades del movimiento insurgente creciendo progresivamente. Así, la primera fase es de organización y consolidación, con las fuerzas guerrilleras viéndose obligadas a realizar actos que podrían ser considerados terroristas. En la segunda fase, el movimiento guerrillero se expande progresivamente para el control del territorio y, sobre todo, de su población. Y la tercera fase del proceso revolucionario culmina con la consecución de los objetivos políticos de la Guerra Revolucionaria, con las fuerzas guerrilleras logrando una potencia de combate tal que les permite el enfrentamiento en campo abierto con el adversario, en términos prácticamente simétricos (U.S. Department of the Navy, 1989, 21). Estas tres fases han sido denominadas, respectivamente, defensiva estratégica, punto muerto estratégico, y contraofensiva estratégica (Beckett, 2001, 73-75).

Si bien tiende a enfatizarse la importancia que Mao concedía a ganar el apoyo de la población, lo que denominaba el “objetivo político”, es significativo señalar que precisamente la tercera fase, con la que se completa el éxito de la Guerra Revolucionaria, es aquella en que las fuerzas guerrilleras alcanzan una potencia y capacidad tales que les permite asemejarse a las fuerzas convencionales, lo que denomina como alcanzar el “objetivo militar”.²² El proceso revolucionario culminaría, por tanto, con la derrota en una batalla de aniquilación del ejército contrainsurgente.²³ El “Ché” Guevara también asume este principio de Mao en su visión sobre la Guerra Revolucionaria, al considerar como fase final el momento en el que las columnas guerrilleras han alcanzado una entidad y potencia de combate tal que les permite el enfrentamiento en campo abierto contra el ejército regular adversario.²⁴

La esencia del concepto maoísta de revolución armada puede resumirse en tres argumentos

²¹ “El autor [Liddell Hart] entiende por ‘estrategia indirecta’ la persecución del objetivo político sin encaminarse incondicionalmente hacia enfrentamientos sangrientos, abarcando los medios de esta estrategia no solamente los militares y diplomáticos sino las fuerzas económicas, tecnológicas y psicológicas del Estado.” (Villalba, 2003, 111).

²² “*And while much is made of Mao Tse-tung’s ‘People’s War Theory’ to indoctrinate cadre and win the support of the people –the political objective – his strategic formulation emphasized the importance of regular army forces and battle – the military objective. He was in this sense an adherent to the thesis of Clausewitz.*” (Lewis, 2007, 223).

²³ “*Revolutionary forces built their strength until ‘gradually changing the general balance of force and preparing the conditions for our counteroffensive’. At this point, Mao understood that to achieve decisive results in war, regular forces had to go over to the strategic offense and destroy the enemy’s main army in battle, annihilation strategy, phase three.*” (Lewis, 2007, 223)

²⁴ “Cuando la guerrilla ha alcanzado un poderío respetable en armas y en número de combatientes, debe irse a la formación de nuevas columnas [...] En este instante, las columnas se reúnen, se ofrece un frente de lucha compacto, se llega a una guerra de posiciones, una guerra desarrollada por ejércitos regulares.” (Guevara, 2006, 25).

fundamentales: la relación que debe existir entre la guerra de guerrillas y la política nacional; la importancia de la combinación de las guerrillas, cuando adquieren un cierto nivel de desarrollo, con las fuerzas regulares, para conformar el poder militar; y la necesidad de que las guerrillas cuenten con la simpatía, apoyo y cooperación de la masa popular (Marini, 1981, 110).

De ellos, dos han sido destacados anteriormente en este trabajo como características definitorias del adversario irregular o insurgente. Por un lado, la finalidad política de la Guerra Revolucionaria, cuyo fin último es la consecución del poder por medio de la fuerza armada (Shy y Collier, 1986, 817). Para Mao, “la guerra es política con derramamiento de sangre” (Villalba, 2003, 122), y en este contexto, concibe la Guerra Revolucionaria con una finalidad política. Mao refleja de forma expresa la necesidad de contar con un “objetivo político claramente definido”, que en su caso estableció como la completa emancipación del pueblo chino.²⁵

Y por otro lado, la segunda característica ya referida es la importancia esencial que adquiere el apoyo popular para la causa guerrillera, que queda manifestada en la célebre máxima de Mao “la guerrilla debe vivir como pez en el agua”.²⁶ El “Ché” Guevara también reconoce, como condición *sine qua non* para poder llevar a cabo la lucha guerrillera, la necesidad de contar con el apoyo mayoritario de la población,²⁷ considerando que “la gran fuerza de la guerrilla radica en la masa de su población” (Guevara, 2006, 16).

El modelo de guerra de guerrillas de Mao fue desarrollado en el contexto de la China preindustrial de los años veinte y treinta, contra un estamento de poder semifeudal, en un entorno rural, y aplicado así mismo para la lucha contra la ocupación militar japonesa.²⁸ No obstante, tras su triunfo en 1949 en China, el modelo revolucionario maoísta fue adoptado en un gran número de guerras de liberación nacional contra los imperios coloniales en las dos décadas siguientes,²⁹ sirviendo de inspiración a multitud de movimientos insurgentes, lo que demuestra su permanente

²⁵ “Because ours is the resistance of a semicolonial country against imperialism, our hostilities must have a clearly defined political goal and firmly established political responsibilities. Our basic policy is the creation of a national united anti-Japanese front. This policy we pursue in order to gain our political goal, which is the complete emancipation of the Chinese people.” (U.S. Department of the Navy, 1989, 42).

²⁶ “But for the guerrilla warfare the most important principle stays the connection between the warriors and civil environment. Famous Mao's quote ‘the guerrilla must move amongst the people as a fish swims in the sea’.” (Svete, 2009, 387).

²⁷ “Por esto es preciso acudir a la guerra de guerrillas cuando se tiene junto a sí un núcleo mayoritario [de la población] y para defenderse de la opresión un número infinitamente menor de armas. El guerrillero cuenta, entonces con todo el apoyo de la población del lugar. Es una cualidad *sine qua non*.” (Guevara, 2006, 16)

²⁸ De hecho, el último de los siete capítulos en que se divide su obra, se titula “*The Strategy of Guerrilla Resistance Against Japan*.” Ver U.S. Department of the Navy (1989, 94-115).

²⁹ Es el caso de Palestina (1945-1948), Indochina (1945-1954), Malasia (1948-1960), Kenya (1952-1956), Chipre (1954-1958), Argelia (1954-1962) y Yemen (1955-1967). Ver Villalba (2003, 122-123).

evolución para adaptarse a las características del entorno de la segunda mitad del siglo XX.

Puede considerarse que el modelo de Mao se ha adaptado en dos aspectos principales. En primer lugar, pasó de ser un modelo para una guerrilla eminentemente rural a otra urbana, más acorde con la realidad social de ciertos escenarios específicos, lo que además era coherente con la visión marxista del proletariado urbano como base de la revolución.³⁰ Es el caso de los movimientos guerrilleros nacionalistas en Chipre entre 1955 y 1959 contra la ocupación británica, o en Argelia entre 1954 y 1962.

El segundo aspecto donde el modelo maoísta ha experimentado una profunda adaptación de acuerdo a los nuevos tiempos es en lo referente al aprovechamiento de los medios de comunicación en beneficio de su causa. La propaganda era considerada por Mao como un elemento clave en la consecución de los objetivos de la guerrilla,³¹ como medio fundamental para alcanzar la determinación política del adversario y minar su voluntad de continuar la contienda.³² Por tanto, le otorga una importancia capital tanto en relación con sus seguidores y población afín, como también respecto del adversario y sus aliados.³³

Las versiones posteriores de su modelo enfatizaban en mucha mayor medida las posibilidades de los nuevos medios de información y comunicaciones, a fin de expandir el alcance a nivel mundial del mensaje revolucionario, superando la limitada visión en este aspecto que permitían las pobres posibilidades de los medios al alcance de los revolucionarios en la China de los años treinta.³⁴ La manifiesta vocación de internalización de la lucha pretende, además, conseguir

³⁰ “Marxists had long regarded an urban proletariat as the true basis for insurrection, but the success of Mao Tse-tung’s principles of rural revolutionary war in China proved immensely seductive after 1945.” Beckett (2001, 151). Ver Capítulo 7 “The Transition to Urban Insurgency” en Beckett (2001, 151-182).

³¹ En su obra, detalla los elementos de difusión de información de que debe estar equipada una unidad guerrillera, a los que otorga máxima importancia: “Propaganda materials are very important. Every large guerrilla unit should have a printing press and a mimeo-graph stone. They must also have paper on which to print propaganda leaflets and notices. They must be supplied with chalk and large brushes.” (U.S. Department of the Navy, 1989, 85).

³² “Through propaganda, they [the insurgents] must attack their enemy by undermining the political will of that enemy’s people, allies, and sponsors.” (Hammes, 2004, 53).

³³ “We further our mission of destroying the enemy by propagandizing his troops, by treating his captured soldiers with consideration, and by caring for those of his wounded who fall into our hands.” (U.S. Department of the Navy, 1989, 93).

³⁴ Dos fervientes seguidores de las doctrinas de Mao y teóricos de la Guerra Revolucionaria, los vietnamitas Truong Chinh y Nguyen Giap, respectivamente secretario general del Partido Comunista en Indochina, y comandante en jefe del Viet Minh en la República Democrática de Vietnam proclamada por Ho Chi Minh en septiembre de 1945, pusieron un gran empeño en conseguir una difusión de alcance mundial para su causa. “Both Truong Chinh and Giap laid great stress on the mobilisation of international opinion in support of the revolution, reflecting a changing world from that of China in the 1930s.” (Beckett, 2001, 79).

apoyos para la causa insurgente por todo el mundo.³⁵

Esta visión globalizadora del modelo maoísta se hace patente en los conflictos de Indochina y Vietnam, donde los dirigentes guerrilleros pretenden llevar la guerra hasta los propios hogares de Francia y EEUU, a través de las posibilidades de los medios de comunicación social,³⁶ para socavar de esta manera la voluntad de lucha del pueblo francés primero, y norteamericano después.³⁷

Por tanto, puede concluirse que Mao tenía una vocación globalizadora para su modelo de lucha revolucionaria, reflejado en su obra “Sobre la Guerra de Guerrillas”, que expresa su intención de que no sólo sirva de guía para la lucha del pueblo chino contra la ocupación nipona de aquel momento, sino que su modelo se extienda por todo el mundo (U.S. Department of the Navy, 1989, 65). En las décadas posteriores, el hecho de que el régimen soviético tomase partido explícito por los movimientos anticoloniales o “guerras de liberación nacional”, muchos de ellos de índole marxista, contribuyó enormemente a la difusión de la aproximación maoísta a la guerra de guerrillas.³⁸

En Indochina y posteriormente en Vietnam del Sur se reproduce en gran medida el modelo maoísta de insurgencia, si bien adaptado a la especial idiosincrasia del pueblo vietnamita.³⁹ Giap, jefe de las fuerzas de Vietnam del Norte que articuló las acciones contra franceses primero, y norteamericanos después, adaptó las tres fases definidas por Mao, pero de forma que privilegiaba más la ejecución de operaciones militares con fuerzas convencionales a las propiamente guerrilleras.⁴⁰ Con ello, trataba de buscar un atajo al proceso revolucionario, adelantando la consecución de la tercera fase de enfrentamiento en operaciones en cierta manera

³⁵ “Mao also thought beyond the boundaries of China. He expanded his ideas to state that to maximize political power, insurgents must project it beyond their borders... The final task of the insurgent propagandist was to generate material and economic support for the movement from friendly and neutral countries.” (Hammes, 2004, 53).

³⁶ “Thus, Truong Chinh and Giap internationalised Maoist thought by projecting the revolutionary cause beyond the confines of Indo-China and, in effect, carrying the struggle to the domestic populations of France and the United States.” (Beckett, 2001, 81).

³⁷ “Ho and Giap developed the ability to take the political war to their distant enemy’s homeland and destroy his will to continue the struggle.” (Hammes, 2004, 56).

³⁸ “Indeed, as suggested by the announcement in January 1961 by Khrushchev of the Soviet Union’s support for ‘a war of national liberation’, the link between communism, anti-colonial nationalism and insurgency was more than coincidental.” (Beckett, 2001, 121).

³⁹ Ver Capítulo 6, “The Vietnamese Modification”, en Hammes (2004, 56-75).

⁴⁰ “In this process of development of guerrilla warfare and of accentuation of the mobile warfare, our people’s army constantly grew and passed from the stage of combats involving a section or company, to fairly large-scale campaigns bringing into action several divisions.” (Giap, 1961, 12-13).

convencionales. Este modelo, además, supone un caso de "Guerra coordinada" entre las fuerzas regulares de Vietnam del Norte y las irregulares del *Vietcong*, estudiado en el Capítulo 4.

Prueba de ello son las ofensivas que Giap condujo con amplio empleo de fuerzas regulares, primero en la campaña del delta del Río Rojo contra los franceses en 1951, y contra los norteamericanos en Vietnam del Sur en la ofensiva del Tet de 1968, y de Semana Santa de 1972 (Beckett, 2001, 80). Todos estos casos, saldados con derrotas tácticas en el campo de batalla para las fuerzas insurgentes, resultaron ser victorias para ellas en la esfera política. En un contexto de 4GW puede encontrarse explicación a esta aparente contradicción, toda vez que la victoria final no se dirime en el campo de batalla, sino en la voluntad política última de los contendientes, contando en el caso de la guerra de Vietnam el bando insurgente con una mayor voluntad de vencer.⁴¹

8.1.2. La aproximación británica a COIN.

Es a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando proliferan los trabajos y publicaciones sobre COIN, fundamentalmente en el Reino Unido, entonces implicado en numerosos conflictos relacionados con la descolonización. El estudio de la especial aproximación de este país a COIN es de relevancia, por ser identificables algunos rasgos diferenciados respecto del modelo norteamericano, que por otro lado fueron incorporados por el general Petraeus en la implementación que del paradigma COIN hizo en Irak en 2007. Tal es la influencia del modelo británico que ha llegado a ser considerado como “la escuela de mayor éxito en COIN”.⁴²

Ya a principios del siglo XIX, el general británico Charles E. Callwell publicó en 1906 *Small Wars: A Tactical Textbook for Imperial Soldiers*, con sus observaciones sobre las numerosas “guerras pequeñas” en las que había participado, y donde reflejaba las tácticas específicas que los mandos británicos debían aplicar en este tipo de conflictos. Pero sobre todo, alcanzaron gran relevancia las obras de Sir Robert Thompson, funcionario civil al servicio de la administración colonial, que aportó sus experiencias en Malasia en su papel de asesor de las fuerzas

⁴¹ “There has been a great deal of discussion about this apparent dichotomy between the battlefield results and the strategic outcome. Yet if you look at it from a 4GW point of view, it is the natural outcome. Remember that the struggle is primarily political, so it matches the political strength of one opponent against the political strength of the other.” (Hammes, 2004, 65).

⁴² Ver “Building the ‘Most Successful Counterinsurgency School’: COIN as the British Way of War”, en Porch (2013, 246-267).

norteamericanas en Vietnam (R. Thompson, 1966), y Frank Kitson, militar con amplia experiencia en lucha contra la insurgencia en Kenia, Malasia e Irlanda del Norte (Kitson, 2010). Todas estas publicaciones vieron la luz en los años sesenta, siendo considerados ambos autores como dos clásicos COIN (Beach, 2010, 134).

Los estudios de Sir Robert Thompson y Frank Kitson pueden considerarse complementarios, al referirse fundamentalmente el primero a los niveles estratégico y operacional de la lucha contra la insurgencia, mientras que la obra de Kitson se centra en aspectos prácticos de nivel táctico. A ambos se debe la elaboración de una serie de principios, que en buena medida han informado la actual doctrina COIN en el Reino Unido (Rigden, 2008, 7). Puede hablarse, por tanto, de una distintiva aproximación británica a la lucha contra la insurgencia, con rasgos específicos que la diferencian de la norteamericana, o de la rusa, y condicionada por la cultura militar arraigada en cada organización (Cassidy, 2006a, 73-98).

En el caso del Reino Unido, su cultura militar, y por consiguiente su modelo COIN, se encuentra muy influida por sus experiencias durante más de dos siglos de organización y administración colonial, si bien no fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando esa experiencia ha sido recogida e incorporada a su doctrina militar.⁴³ Esta implicación del ejército imperial británico en multitud de “guerras pequeñas” durante el siglo XIX ha conformado sus paradigmas sobre el fenómeno de la guerra de forma determinante.⁴⁴

De entre las campañas COIN conducidas por Gran Bretaña tras la Segunda Guerra Mundial, que permiten referirnos a la “escuela británica de COIN”, se considera como referente la llevada a cabo en Malasia entre 1947 y 1960, denominada en la literatura anglosajona “La emergencia malaya”.⁴⁵ De hecho, la famosa expresión “ganar los corazones y mentes”, que se ha convertido en todo el mundo en *slogan* y sinónimo de buenas prácticas de COIN, se debe a Sir Gerald Templer, Alto Comisionado y Director de Operaciones británico en Malasia, y máximo

⁴³ “*The British approach evolved through trial and error over 200 years of imperial policing, revolutionary warfare and modern insurgencies around the globe. Nevertheless, the development of counter-insurgency techniques and doctrine has not always followed a coherent or planned path. It is only since 1945 that the British have started to capture their experience effectively in doctrine and this means that much has been ignored from the 150 years prior to this date.*” (Rigden, 2008, 1-2).

⁴⁴ “*However, British Army culture was shaped more by its host of small (asymmetric) wars of the nineteenth century than it was by its one conventional and symmetric conflict of the post-Napoleonic period - the Crimean War.*” (Cassidy, 2006a, 74).

⁴⁵ Ver un excelente resumen de esta campaña en *Chapter 3- Counterinsurgency: The British Model* en King (2014, 13-21). Ver también Gentile (2013, 35-58), Porch (2013, 251-258), Mumford (2011, 17-32), Polk (2008, 107-123) y Nagl (2005, 59-114).

responsable de la campaña.⁴⁶ Hay estudios, sin embargo, que desmitifican la pretendida excelencia británica en COIN.⁴⁷

Como principios más destacados y aplicados en sus exitosas campañas COIN en Kenia, Malasia y Chipre en los años cincuenta y sesenta,⁴⁸ pueden referirse: énfasis en ganar la batalla en el nivel político-estratégico; empleo de la mínima fuerza; organización conjunta que integre la actuación de gobierno civil, policía y fuerzas militares; ejercer una presión constante sobre los elementos insurgentes por parte de las fuerzas de seguridad y militares; implementar medidas para aislar a los insurgentes de la población y garantizar su seguridad; y énfasis en “ganar los corazones y mentes”, con amplio empleo de las operaciones psicológicas (Crawshaw, 2012, 8).

De lo anterior, pueden destacarse dos principios que diferencian en cierta forma la aproximación británica a COIN del resto. El primero de ellos es el de empleo de la mínima fuerza, que puede considerarse como el más característico frente a otros modelos COIN, como el norteamericano. Un uso no restrictivo de la fuerza puede generar daños colaterales y desafección entre la población hacia la causa contrainsurgente, por lo que el modelo británico considera fundamental limitarlo.⁴⁹ Es éste un rasgo reconocible no sólo en su forma de aplicar COIN, sino que está arraigado en la cultura estratégica británica. La aplicación mínima de la fuerza se ve complementada con una escalada progresiva en caso necesario, y en cualquier caso, siempre con un uso discriminado de la potencia de fuego.⁵⁰

Este principio puede explicarse por la necesidad del Reino Unido de atender un vasto imperio colonial con una fuerza militares de entidad muy inferior a los enormes requerimientos de tropas que precisaría para conseguir un gran volumen de fuerzas en cada conflicto, en lugares muy distantes del mundo, lo que obligó a seguir una doctrina de empleo reducido de la fuerza en sus campañas COIN, haciendo de la necesidad virtud. Esto podría ser el motivo de que aplicasen

⁴⁶ “Templer believed that ‘the answer [to the terrorists] lies not in pouring more soldiers into the jungle but rests in the hearts and minds of the people.’ His new approach was the catalyst for success in Malaya.” (King, 2014, 16).

⁴⁷ “However, the British response to the complexities of 21st century insurgencies, in its decentralized and globally networked form, has exposed this competency as a colonial-era myth. Quantity of COIN combat experience has not equated to outright quality.” (Mumford, 2011, 1).

⁴⁸ “Only the British have enjoyed notable success in counterinsurgency. Against the Communist insurgents in Malaya, the Mau Mau in Kenya, and the EOKA nationalist insurgents in Cyprus, the British Army successfully defeated indigenous movements.” (Cassidy, 2006a, 91).

⁴⁹ “Restraint, or circumspect selectivity on when to use force, is essential to succeed in counterinsurgency operations because they require security forces to hit the insurgents without harming the population at large.” (Cassidy, 2006a, 93).

⁵⁰ “The ability to ‘apply lethal force in a measured and deliberate fashion when necessary’ does not only extend to crisis management missions, but is central to the British approach to the use of force across all types of operations.” (Vennesson et al., 2009, 634-635).

lo que se ha denominado “estrategia de divide y vencerás”, por la que las fuerzas de ocupación británicas apoyaban a una de las distintas facciones en pugna por el poder en determinada zona, lo que a cambio les aseguraba el apoyo a sus intereses en esa parte del mundo frente a los demás grupos potencialmente opuestos a la ocupación (Krepinevich, 2005, 4).

Un segundo aspecto que caracteriza al modelo británico de COIN es la mayor capacidad de su opinión pública de soportar las bajas entre sus soldados. Ello puede atribuirse también a su pasado colonial, que hacía al pueblo británico soportar un número limitado pero sostenido de bajas, en diversos y remotos lugares, y por razones no siempre entendidas por su población.⁵¹ En este aspecto también difieren del caso norteamericano y resto de países occidentales, cuyas poblaciones cuentan con un menor nivel de tolerancia a las bajas de sus tropas en conflicto.

Lo anterior se refleja en una actitud en general más proclive a asumir riesgos en estas operaciones no bélicas, aun a costa de reducir las medidas de protección de la fuerza.⁵² Estas medidas para minimizar el riesgo a las tropas propias son, en la mayoría de las ocasiones, un impedimento para establecer contacto con los civiles y demás agencias no militares que operan en la zona, y claramente contraproducentes para establecer la imprescindible relación de confianza con la población civil que el éxito en COIN requiere. Fue éste uno de los aspectos que el general Petraeus implementó en la *surge* en Irak, a partir de 2007, y que obtuvo unos resultados óptimos, como se estudiará posteriormente en este trabajo.

8.1.3. David Galula: el “Clausewitz de COIN”.

Pero son las teorías del francés David Galula las que van a tener una influencia decisiva. Sus obras “Pacificación en Argelia 1956-1958” escrita en 1963 (Galula, 2006), pero sobre todo “Guerra de Contrainsurgencia” (*Counterinsurgency Warfare*), de 1964 (Galula, 2005), han sido determinantes para la conformación del paradigma COIN norteamericano de la pasada década. Es a partir de este momento cuando, desde los términos en boga hasta entonces como Guerra Revolucionaria o guerra irregular, pasa a utilizarse mayoritariamente los de “insurgencia” y “contrainsurgencia”, utilizados en su obra (Kaplan, 2013, 18). Tal ha sido el impacto de sus ideas

⁵¹ “This is not to say that the British Army did not try to avoid casualties, but that it did not seem to be averse to them in the context of small wars and counterinsurgencies.” (Cassidy, 2006a, 98).

⁵² “Assuming that excessive force protection inhibits the successful execution of military missions, the British armed forces manage the risk to the force, rather than seeing force protection as an ultimate goal in itself [...] In recent operations in Iraq or on the Balkans, British troops actively engaged with local authorities and tried to establish good relations with the population by establishing headquarters in central urban areas; by avoiding body armour and carrying weapons slung where possible; by discouraging the wearing of sunglasses; by permitting vehicles to travel alone if threat conditions warrant.” (Vennesson et al., 2009, 635).

que ha llegado a ser bautizado como “el Clausewitz de COIN” (Ricks, 2006, 465).

Galula vivió en China varios años como miembro de la agregaduría militar francesa, durante la Guerra Revolucionaria que alzó a Mao al poder, siendo testigo directo posteriormente de la guerra de Indochina y la guerra civil en Grecia, antes de tomar parte activa como capitán y comandante del ejército francés contra la insurgencia en Argelia. Fueron sus vivencias de la revolución maoísta las que forjaron su visión sobre COIN (Marlowe, 2010, viii), posteriormente validada con su intervención directa, al mando de tropas francesas, contra la insurgencia argelina a finales de los cincuenta. Su aproximación a COIN ha tenido una influencia determinante en la elaboración del FM 3-24, doctrina oficial de EEUU en relación a la lucha contra la insurgencia, como reconoce precisamente esta publicación en sus primeras páginas.⁵³

Tras un análisis de la teoría COIN reflejada en las obras de Galula, consideramos que dos son los argumentos principales que la resumen. Por un lado, el imperativo de separar a la insurgencia de la población civil, de forma que las fuerzas contrainsurgentes deben ganar su favor, en lo que constituye una clara influencia del modelo maoísta.⁵⁴ Insurgentes y fuerzas contrainsurgentes se enfrentan, pues, en una “lucha por el control de la población”, que posteriormente se convierte en “lucha por el apoyo de la población”.⁵⁵ El objetivo no es el territorio, sino la población,⁵⁶ de la que se trata de conseguir su lealtad, o al menos su complicidad, para la causa contrainsurgente.⁵⁷ Esta puede ser considerada la esencia de la teoría COIN de Galula.

Así, la victoria en un conflicto contra la insurgencia no se logra por la destrucción de las fuerzas insurgentes, sino por su aislamiento de la población, que acabará oponiéndose a la causa de la insurgencia.⁵⁸ Es éste el principio esencial del modelo COIN “centrado en la población”

⁵³ En el prefacio de esta publicación doctrinal norteamericana, son mencionadas en el apartado “Reconocimientos” únicamente tres obras, siendo *Counterinsurgency Warfare* de Galula la primera de ellas. Ver U.S. Department of the Army (2006, viii).

⁵⁴ “Galula and other counterinsurgents’ emphasis on isolating the insurgent from the population is simply the flip side of Mao’s insistence that the insurgent draws his support only from the people.” (Marlowe, 2010, 27).

⁵⁵ La obra *Pacification in Algeria* (Galula, 2006), en la que describe sus experiencias como capitán y comandante en las fuerzas francesas en lucha contra la insurgencia argelina, está dividida en cinco partes, y precisamente titula su Parte II “La Lucha por el Control de la Población” (59-138), y la Parte III “La Lucha por el Apoyo de la Población” (139-210), lo que indica la importancia capital que considera a ello.

⁵⁶ “The population, therefore, becomes the objective for the counterinsurgent as it was for his enemy.” (Galula, 2005, 75). Ver también Galula (2006, xxiv).

⁵⁷ “To Galula, the essence of this kind of warfare wasn’t so much the clash of arms (although arms were certainly involved) but rather a competition for the loyalty, or at least complicity, of the local population.” (Kaplan, 2013, 18).

⁵⁸ “A victory for the counterinsurgent is not the destruction in a given area of the insurgent’s forces and his political organization [...] A victory is that plus the permanent isolation of the insurgent from the population, isolation not enforced upon the population but maintained by and with the population.” (Galula, 2005, 77).

(*population-centric*), frente a otro “centrado en el enemigo” (*enemy-centric*). La denominada “escuela francesa de COIN”, que además de por la obra de Galula está definida por las menos conocidas de los coroneles Charles Lacheroy y Roger Trinquier, antecesores de aquél, puede considerarse “centrada en la población”,⁵⁹ frente a la aproximación predominante en la lucha contra la insurgencia de los EEUU en Vietnam, “centrada en el enemigo”. El modelo “centrado en la población” será el adoptado por el paradigma COIN de EEUU y reflejado en el FM 3-24.

Son éstas las dos escuelas tradicionalmente reconocidas sobre la forma de abordar la lucha contra la insurgencia. Por un lado, el modelo “centrado en la población” (*population-centric*) considera que el esfuerzo principal de COIN debe centrarse en la protección a la población y en ganar su favor hacia la causa contrainsurgente, privando así a la insurgencia de su imprescindible apoyo. Y por el otro, el modelo “centrado en el enemigo” (*enemy-centric*) interpreta la lucha contra la insurgencia fundamentalmente en términos de aplicación de la fuerza militar sobre los elementos y células insurgentes para su neutralización o eliminación física.⁶⁰

John Nagl, uno de los máximos proponentes del moderno paradigma COIN, distingue a su vez dos posibles aproximaciones a la lucha contra la insurgencia. Por un lado la “aproximación directa”, basada en la destrucción de las fuerzas insurgentes,⁶¹ y por otro lado una “aproximación indirecta” en la que se trata de atacar el apoyo del pueblo a los insurgentes y conseguir su separación, en referencia al aforismo de Mao sobre la necesidad de que las fuerzas revolucionarias se muevan “como pez en el agua que representa la población”, reconociendo que este segundo modelo es más eficaz para conseguir los objetivos de una campaña COIN.⁶² Esta categorización tiene semejanza con la “estrategia de la aproximación indirecta” propuesta por Liddell Hart, expuesta anteriormente en este trabajo. En esencia, ambas aproximaciones a COIN son identificables, respectivamente, con los modelos *enemy-centric* y *population-centric*.

⁵⁹ “The idea that the population is the center of gravity lurks just beneath the surface in the writings of the generals who expanded France’s colonial empire. Galula had studied them at Saint Cyr [...] Alexis de Tocqueville wrote in his 1842 ‘Report on Algeria’, ‘We faced not a real army, but the population itself’.” (Marlowe, 2010, 39).

⁶⁰ Excelente estudio sobre las características de uno y otro modelo de COIN, y las consecuencias de su aplicación en Afganistán, en Springer (2011).

⁶¹ “The central thesis of the direct approach to fighting a revolutionary war is that unconventional war is much like conventional war in the European setting [...] In order to defeat the enemy, it is only necessary to defeat his armed forces. This approach is based on a Jominian interpretation of the wars of Napoleon [...] Western armies often attempt to apply the same concept to the defeat of a people’s army: the counterinsurgent army focuses on the defeat of the guerrilla fighters.” (Nagl, 2005, 27).

⁶² “The indirect approach of defeating an insurgency by focusing on dividing the people from the insurgents, removing the support that they require to challenge the government effectively, is rather different from the direct approach and in the long term is usually more effective [...] Winning that support is the critical battle in a counterinsurgency campaign...” (Nagl, 2005, 28).

La influencia de Mao es clara en este aspecto. La insurgencia maoísta busca sobre todo el apoyo de la población local, viviendo entre ella, para gradualmente ir suplantando las funciones del gobierno. Así, Galula llegó a la conclusión de que las fuerzas contrainsurgentes deben también vivir entre la población, acercarse a ella, como única forma de aislar a la insurgencia, mantener la seguridad de la zona, y ganar su confianza, obteniendo además información sobre la insurgencia (Kaplan, 2013, 19). Se trata en definitiva, de negar el “agua” en donde el “pez” que representa a la insurgencia debe poder moverse libremente, según la metáfora de Mao.

Esta necesidad de separar la población de la insurgencia, lograr su control y proporcionarle seguridad, para ganar su apoyo a la causa contrainsurgente, determina la aplicación de tácticas específicas cuya aplicación en ocasiones ha resultado controvertida, encontrando resistencias por parte de ciertos mandos militares al considerar que comprometía la seguridad de las tropas propias. En ello diferían con el criterio británico de COIN, expuesto anteriormente.

Así, esta renuncia a unas estrictas medidas de protección de la fuerza favorece el despliegue de las fuerzas contrainsurgentes en pequeños destacamentos extendidos por todo el área de operaciones, pero sobre todo en los núcleos de población, de forma que sus habitantes perciban su cercanía, facilite un contacto más directo, lo que permite la obtención de información y en última instancia, su cooperación y apoyo.⁶³ Ello, a su vez, dificulta el libre movimiento de los elementos insurgentes, o les obliga a integrarse en formaciones de mayor entidad, lo que a su vez aumenta su vulnerabilidad.

Este modelo fue el seguido por Galula, y las fuerzas francesas en Argelia, en su campaña COIN. Los *marines* norteamericanos ya lo habían puesto en práctica este concepto en sus operaciones en Haití (1915-1934), República Dominicana (1916-1922), y Nicaragua (1926-1933), y lo reprodujeron posteriormente en Vietnam, donde llegaron a desplegar hasta 5.000 *marines* en pequeños destacamentos de entidad pelotón en las denominadas “Secciones de Acción Combinada” (*Combined Action Platoons, CAP*) (Marlowe, 2010, 18). La CAP, de unos 40 hombres, era una unidad mixta, compuesta por un pelotón de *marines* y el resto soldados survietnamitas, que desplegaba en un pequeño poblado para dar protección contra las acciones del Vietcong. Los componentes de la CAP vivían completamente integrados en las actividades

⁶³ “In population-centered COIN, the insurgent is gradually separated from the people who provide his support, until his existence becomes first precarious and then irrelevant. Galula’s men were living in detachments of a dozen or so in each of the major villages. They focused not on chasing the insurgents, but enlisting the cooperation of the Algerian people.” (Marlowe, 2010, 17).

diarias de los habitantes del poblado en el que desplegaban para su seguridad.⁶⁴

Es de significar que, dentro de las fuerzas armadas norteamericanas, los *marines* tradicionalmente se han señalado por su mayor interés por COIN que el Ejército,⁶⁵ debido a su experiencia en intervenciones en conflictos irregulares ya desde el siglo XIX.⁶⁶ Su contribución al desarrollo de procedimientos novedosos y de aplicación en otros escenarios de lucha COIN ha sido destacada. En el ámbito de la doctrina, la publicación por el Cuerpo de *Marines* en 1940 del *Small Wars Manual*, donde se reflejan principalmente sus experiencias en lucha contra la insurgencia en Centroamérica en las primeras décadas del siglo XX sobre COIN, supuso un hito en cuanto a reconocer la importancia de este tipo de operaciones militares, y el primer documento conceptual en el ámbito de las fuerzas armadas norteamericanas sobre este tema.

No obstante, esta medida de despliegue en docenas de pequeños destacamentos, con las tropas contrainsurgentes interaccionando a pie con la población local, implica poner en riesgo su seguridad. Desplegar a las tropas en bases de gran tamaño, con grandes medidas de seguridad, y realizar los movimientos en vehículos muy protegidos y convoyes de gran entidad, aumenta su seguridad, pero es contrario a la imprescindible interacción con la población local, requisito básico en un modelo de COIN “centrado en la población”.

Las CAP suponen un modelo sobre cómo obtener el máximo rendimiento de las fuerzas militares locales, con un mínimo empeño de efectivos propios.⁶⁷ Como se trata posteriormente en este trabajo, este modelo de despliegue de pequeños destacamentos conjuntos con las fuerzas iraquíes fue también adoptado por las fuerzas norteamericanas en Irak a partir de 2007, con excelentes resultados.

La segunda característica fundamental de la teoría COIN de Galula, que va a trasladarse de

⁶⁴ “CAP was a local innovation that coupled a Marine rifle squad with a platoon of local forces and positioned this combined action platoon in the village of those local forces. This combined Marine/Vietnamese platoon trained, patrolled, defended, and lived in the village together.” (Cassidy, 2006b, 57).

⁶⁵ “The Marine Corps had a long history of fighting ‘small wars’. It demonstrated a greater willingness to adapt, to adjust its tactics and operations to the circumstances of Vietnam than did the Army.” (Lewis, 2007, 258).

⁶⁶ “The Marine Corps had a longer tradition in these kinds of conflicts; its ‘Small Wars Manual’, published back in 1940, had noted that they ‘represent the normal and frequent operations of the Marine Corps,’ which, from 1800 to 1934, had landed 187 times in 37 countries ‘to suppress lawlessness or insurrection,’ mainly in Latin America but also as far away as the shores of Tripoli, as the ‘Marines’ Hymn’ put it”. (Kaplan, 2013, 83).

⁶⁷ “The Combined Action Program provides a useful model for protracted counterinsurgencies because it employed US troops in an economy-of-force role while maximizing the employment of indigenous troops. In this way, a modest investment of US forces at the local level can yield major improvements in security and intelligence.” (Cassidy, 2006b, 57-58).

forma dominante al FM 3-24, es el carácter predominantemente político de la acción COIN. Para Galula la actuación de las fuerzas militares tiene como única misión colaborar en la consecución de los objetivos políticos del poder que lidera la lucha COIN,⁶⁸ siendo ésta una labor predominantemente política, de forma que el 20% de COIN es actuación militar y el 80% política (Galula, 2005, 89). Esta realidad obliga a una coordinación estrecha tanto en planeamiento como en ejecución entre las acciones militares y las de índole política, así como las llevadas a cabo por organizaciones internacionales y no gubernamentales.

Así, Galula alerta contra el riesgo de que las fuerzas militares, dada su mayor capacidad para llevarlos a cabo respecto de las autoridades locales u otras organizaciones, asuman como propios cometidos que no le corresponden, lo que puede llevar a que el poder militar alcance un exceso de protagonismo y controle el proceso en su conjunto.⁶⁹ Esta situación se habría producido recientemente en Afganistán, donde el DoD ha liderado el proceso al mostrar mayores posibilidades de acción que el Departamento de Estado, otros organismos internacionales, y las autoridades locales (Marlowe, 2010, 6).

Lo anterior no excluye la necesidad de que las tropas contrainsurgentes estén preparadas para asumir determinados cometidos no puramente militares, dado que al menos en los momentos iniciales serán los únicos en condiciones de realizarlos, si bien posteriormente deben entregar su responsabilidad a las agencias adecuadas.⁷⁰ Es el caso de aquellos trabajos relacionados con el acondicionamiento de servicios básicos para la población, como electricidad, suministro de agua, asistencia sanitaria, fuerzas de policía, servicios administrativos, etc.

En suma, cabe distinguir una forma específica de empleo del poder militar, diferente de la convencional o enfrentamiento “simétrico” entre dos oponentes. Está caracterizada por la lucha por ganar el favor de la población, por el empleo de técnicas, tácticas y procedimientos diferentes de los convencionales, y por el carácter eminentemente político de la contienda. Características estas que se verán reflejadas en el paradigma COIN que se va a imponer en el

⁶⁸ “Essential though it is, the military action is secondary to the political one, its primary purpose being to afford the political power enough freedom to work safely with the population.” (Galula, 2005, 89).

⁶⁹ “... the counterinsurgent government is exposed to a dual temptation: to assign political, police and other tasks to the armed forces; and to let the military direct the entire process—if not in the whole country, at least in some areas... The second temptation—to let the military direct the entire process—on the other hand, this is so dangerous that it must be resisted at all costs.” (Galula, 2005, 88-89).

⁷⁰ “To confine soldiers to purely military functions, while urgent and vital tasks have to be done, would be senseless. The soldier must then be prepared to become a propagandist, a social worker, a civil engineer, a school teacher, a nurse, or a boy scout. But only for as long as he cannot be replaced, for it is better to entrust civilian tasks to civilians.” (Galula, 2005, 88).

estamento militar norteamericano, pero que primero debe vencer a su principal enemigo: la *American Way of War*.

8.2. LA AMERICAN WAY OF WAR VERSUS COIN.

Tras haber estudiado las características esenciales de la lucha contra la insurgencia, que la diferencian de la aproximación convencional del empleo del poder militar, este apartado analiza la relación de COIN con la *American Way of War*, derivada a su vez de la cultura estratégica norteamericana, estudiada con anterioridad en este trabajo.

Para ello, se estudia la aplicación de los principios de COIN por parte de las fuerzas militares norteamericanas en dos momentos representativos de la historia reciente de EEUU, como fueron la guerra de Vietnam y la era Reagan, desde el punto de vista de su compatibilidad con los principios generales de la *American Way of War*. Este estudio permite concluir, por un lado, la falta de concordancia de COIN con la forma preferente de hacer la guerra de los militares norteamericanos, y por otro lado, su resistencia a los intentos de imponer la asunción de los principios COIN impulsados desde las más altas instancias políticas, como fue el caso del presidente Kennedy y, posteriormente, el SecDef Caspar Weinberger.

8.2.1. El impulso de Kennedy y desarrollo de las SOF.

La primera mitad de la década de los sesenta, momento de la publicación de las obras de Galula, coincide con un aumento del interés por este tipo de conflictos irregulares, impulsado personalmente por el presidente de los EEUU John F. Kennedy. Antes de llegar a la Casa Blanca, Kennedy había visitado Indochina como congresista en 1951, en plena campaña francesa contra la insurgencia, donde llegó a entrevistarse personalmente en varias ocasiones con Galula, mostrando así mismo durante la campaña presidencial de 1960 su interés por capacitar a los EEUU para participar eficazmente en este tipo de conflictos (Marlowe, 2010, 11).

Justo unos días antes de la toma de posesión de Kennedy como nuevo presidente de EEUU, el líder soviético Nikita Khrushchev había manifestado públicamente su intención de apoyar a las

“guerras de liberación nacional” en el Tercer Mundo (Ucko, 2009, 31), lo que provocó la reacción de la nueva presidencia norteamericana. Dos días antes de su toma de posesión como nuevo presidente, en enero de 1961, Kennedy ordenó la creación en el Pentágono el “Grupo Especial, COIN” (*Special Group, Counterinsurgency*), liderado por el prestigioso general Maxwell Taylor, con la finalidad de estudiar el proceso de transformación de las fuerzas norteamericanas para poder implementar el concepto COIN (Marlowe, 2010, 12). Todo ello dio lugar a una gran actividad académica y doctrinal sobre la guerra de guerrillas y la lucha contra la insurgencia, con numerosos estudios y publicaciones en los años siguientes.⁷¹

Así, puede afirmarse que Kennedy se relevó desde los inicios de su presidencia como un firme partidario de adoptar una estrategia COIN como forma preferente de hacer frente a la amenaza de la expansión del comunismo, en el contexto de la adopción de la denominada “doctrina de la Respuesta Flexible”, por la que EEUU debía estar en condiciones de responder a todo el rango de amenazas con un amplio abanico de capacidades militares.⁷² Por tanto, esta asunción de la doctrina de la Respuesta Flexible obligaba a “hacer frente al comunismo a todos los niveles de la guerra, desde los conflictos de baja intensidad a los de guerra nuclear total” (DeWind, 2009, 22).

Una operación COIN implica el despliegue de grandes contingentes de fuerzas terrestres, durante espacios de tiempo prolongados de varios años, específicamente preparadas y adiestradas para cometidos diferentes de los propios de las operaciones de combate convencional. Ello hace que traten de ser evitadas a toda costa por el poder político, por su alto coste. Para la administración Kennedy, la insurgencia alentada por el comunismo consistía fundamentalmente en un problema de índole política y carácter global, por lo que una respuesta fundamentalmente militar en términos de grandes cantidades de tropas no era inasumible, por requerir un volumen de fuerzas con los que EEUU no contaba. Ello implicó que se rechazase la idea de implicar grandes contingentes de fuerzas de combate en la lucha contra la insurgencia.⁷³

⁷¹ “Those of us with gray hair will recall that Nikita Khrushchev’s general declaration of support for wars of national liberation, and the enthusiastic response of the Kennedy administration to that challenge, sparked a similar flurry of studies of guerrilla warfare and related topics.” (Gray, 2006a, 3).

⁷² “Flexible Response was ultimately adopted as the strategic military doctrine of the United States by the Kennedy administration. Flexible Response required the United States to maintain the entire range of military options from guerrilla warfare, to limited conventional warfare, to general conventional warfare, to limited nuclear warfare, to total nuclear warfare.” (Lewis, 2007, 212).

⁷³ “Underpinning the Kennedy Administration’s approach was the belief that ‘communist-inspired’ insurgency was a global problem that the U.S. military did not have the resources to pursue everywhere. Consequently the discourse

Este hecho tuvo dos consecuencias que caracterizarían entonces la aproximación COIN de EEUU, y que tendría un reflejo en la implicación norteamericana en Vietnam en las etapas iniciales del conflicto. Por un lado, era preciso potenciar a aquellos elementos de las fuerzas armadas más capacitados para actuar sin un volumen considerable de efectivos, y con una mínima presencia sobre el terreno: las Fuerzas de Operaciones Especiales (*Special Operation Forces, SOF*). Y por otro lado, el tipo de misiones preferentes en que se empeñaría EEUU serían las relacionadas con el asesoramiento y apoyo a las fuerzas armadas y de seguridad del país en que se desarrollaba la insurgencia, a las que les debía corresponder el esfuerzo principal.

El renovado énfasis en combatir a la insurgencia en cualquier lugar implicaba extender el marco de la Guerra Fría más allá de las llanuras de la Europa Oriental y del ámbito convencional, para incluir un enfrentamiento a nivel global y en el que se requerían capacidades militares distintas de las convencionales. En junio de 1962, Kennedy habló a los cadetes de West Point sobre “otro tipo de guerra, nueva en su intensidad, antigua en sus orígenes, pero que requiere a los militares norteamericanos una nueva estrategia completamente diferente, un nuevo tipos de fuerzas, y un nuevo tipo de adiestramiento para ellas.” (Ucko, 2009, 27).

Así, en los años de la presidencia de Kennedy tienen lugar una serie de medidas para permitir a los EEUU la lucha contra los movimientos insurgentes por todo el mundo, recibiendo sobre todo un enorme impulso las recién creadas SOF.⁷⁴ Éstas se presentaban idóneas para el nuevo contexto, al operar en unidades de muy pequeña entidad, de forma discreta, y con mínimas necesidades de apoyo logístico o infraestructura. Durante la administración Kennedy, las SOF crecieron desde los 2.000 a 5.000 efectivos, impartándose cursos específicos de COIN para mandos superiores (Marlowe, 2010, 13). Kennedy creó en la base de Fort Bragg el “Centro de Guerra Especial” (*Special Warfare Center*) para el adiestramiento de los “boinas verdes”, y en estos años, se crean unidades de Fuerzas de Operaciones Especiales en la Armada y el Ejército del Aire, con la aparición de los SEAL, y el Primer Grupo Aéreo Especial (Ucko, 2009, 37).

Tienen lugar así mismo importantes cambios en la doctrina y adiestramiento, con la aparición de diversas publicaciones, así como nuevos programas de estudios dedicando mayor atención a

of those officials and social scientists charged with devising COIN practices in the early 60s indicates that the Cold War concept never involved large- scale military intervention.” (Michaels y Ford, 2011, 355).

⁷⁴ *“Kennedy believed that with effective counterinsurgency doctrine, and highly trained, motivated, dedicated, unorthodox, innovative, elite soldiers, to vigorously implement it, the tide of Communism that was moving through developing nations could be turned back. Hence, he took a personal interest in the expansion of Special Forces units.” (Lewis, 2007, 225).*

la lucha contra la insurgencia, así como al desarrollo de las capacidades de proyección de fuerzas a nivel global.⁷⁵ En el aspecto de organización también se producen medidas innovadoras, como la asignación de helicópteros a las brigadas de Infantería convencionales para incrementar su movilidad táctica y capacidad de reacción frente a las acciones insurgentes, de acuerdo con las demandas de estos nuevos tipos de conflicto (Marlowe, 2010, 13). No obstante, las operaciones de “guerra no convencional”, entre ellas la “guerra de guerrillas”, basadas en el apoyo a movimientos guerrilleros afines y ayuda a los gobiernos aliados en su lucha contra la insurgencia, recibieron mayor atención que las propiamente COIN.⁷⁶

Pero sobre todo, este nuevo tipo de guerra parecía situar de nuevo en primer plano de relevancia al Ejército, tras una década de los cincuenta en los que la prioridad otorgada a los desarrollos que las nuevas tecnologías habían logrado en los ámbitos del arma nuclear, el poder aéreo y la conquista del espacio para fines bélicos habían relegado a las fuerzas terrestres a un papel secundario. COIN relevaba como imprescindibles unos cometidos que sólo podrían ser realizados por “botas sobre el terreno”, lo que supuso en aquel momento una “resurrección para el Ejército”.⁷⁷

No obstante, este impulso de implantación del modelo COIN en las fuerzas militares norteamericanas, originado desde la más alta instancia del poder político, la presidencia, no caló en el estamento militar,⁷⁸ encontrando una fuerte resistencia en sus más altos niveles.⁷⁹ Kennedy era consciente de ello, y del cambio cultural que requería respecto de la forma preferida de hacer

⁷⁵ En estos años tiene lugar la publicación del “Concepto Conjunto COIN” (*Joint Counter- Insurgency Concept and Doctrinal Guidance*), la del FMFM 8-2, “Operaciones contra Fuerzas Guerrilleras” (*Operations against Guerrilla Forces*), y la inclusión por el Army en su FM 100-5 “Operaciones” (*Operations*) de dos capítulos sobre la lucha contra fuerzas irregulares. Se introducen además nueve cursos sobre COIN, un incremento en el número de horas dedicadas al estudio de anteriores campañas COIN en los centros de formación, y un incremento de los cursos para aprendizaje de idiomas. Ver Ucko (2009, 32).

⁷⁶ “*Within this conceptual structure the focus throughout the 1960s was on sponsoring U.S.-friendly guerrilla movements and on training foreign militaries to combat local insurgents, with the prospect of direct U.S. engagement with counterinsurgency receiving comparatively little attention. Accordingly, doctrine, education, and training relevant to guerrilla warfare tended to be oriented toward waging such warfare, as against resisting it, with the former suiting the U.S. military's combat-oriented culture more so than the civil-military complexities of counterinsurgency.*” (Ucko, 2009, 35).

⁷⁷ “*As American technology advanced and defense budgets grew, the American faith in technology only deepened, and the willingness to use men as instruments of war declined. New missions and counterinsurgency doctrines meant the resurrection of the Army.*” (Lewis, 2007, 220).

⁷⁸ “*The top-down imposition of COIN on the American Army during Kennedy's administration was not sufficient to make a lasting impact.*” (Marlowe, 2010, 15).

⁷⁹ “*The president almost immediately faced strong resistance from the Army, which persisted in its belief that any soldier could handle insurgents. General Lyman Lemnitzer, Chairman of the Joint Chiefs of Staff (JCS), reportedly felt that the new administration was ‘oversold’ on the importance of counterinsurgency.*” (Nagl, 2005, 124).

la guerra, la *American Way of War*.⁸⁰ Así, los oficiales norteamericanos se resistieron a adaptarse a los requerimientos específicos de estos tipos de conflicto, diferentes de los convencionales, como ponía en evidencia el progresivo deterioro de la situación en Vietnam.⁸¹ Más aún, este nuevo tipo de guerra, que requería tiempo y paciencia, profundo conocimiento de otras culturas, así como humildad cultural y en ciertos casos subordinación hacia la población o instituciones locales, y donde las soluciones tecnológicas no eran las más apropiadas, era contrario a los usos culturales del pueblo norteamericano en general.⁸²

Si bien continuó vigente durante unos años tras el asesinato del presidente en 1963, pronto los mandos militares norteamericanos volvieron al paradigma de la guerra que mejor se adaptaba a su cultura estratégica, lo que a la larga condujo a la derrota en Vietnam.⁸³ Así, hacia 1965, adoptaron la aproximación a la lucha COIN acorde a la *American Way of War*: el empleo abrumador de la potencia de fuego, y la destrucción física de los grupos insurgentes en campañas de “búsqueda y destrucción” (*Search and Destroy*) acordes con un modelo COIN “centrado en el enemigo” (*enemy-centric*).

8.2.2. Más “búsqueda y destrucción” que “ganar corazones y mentes”.

La implicación de EEUU en la guerra de Vietnam puede considerarse dividida en tres fases: de “asesoramiento”, de 1954 a 1964; de “americanización”, de 1965 a 1968; y de “vietnamización”, de 1969 a 1975 (Lewis, 2007, 237). Por tanto, la aproximación inicial de la administración norteamericana, previamente al envío masivo de fuerzas a partir de 1965, consistió en el despliegue de equipos de SOF para el asesoramiento y adiestramiento a las fuerzas de Vietnam del Sur, de acuerdo con la “Respuesta Gradual” empleada por la

⁸⁰ “Kennedy pressured a reluctant U.S. Army to reorient its thinking toward counterinsurgency warfare. This required a cultural change, a broadening of traditional Army thinking about the conduct of war. Special Forces and the Special Warfare Center became the primary instrument for conducting this new campaign-winning doctrine.” (Lewis, 2007, 225).

⁸¹ “This type of intransigence revealed the failure of the Kennedy administration to persuade the military institution to adapt; as one general is reputed to have ex claimed: ‘I’ll be damned if I permit the United States Army, its institutions, its doctrine, and its traditions, to be destroyed just to win this lousy war’.” (Ucko, 2009, 43).

⁸² “The political task of winning and maintaining the loyal support of the people could not be accomplished with the American scientific management techniques, technology, efficiency, and cultural arrogance.” (Lewis, 2007, 225).

⁸³ “This approach, however, lost impetus following Kennedy’s assassination, the Army having largely dismissed it as a passing ‘fad’ of the ‘New Frontier crowd’. Consequently, although Kennedy’s interest had compelled some increase in the army’s attention to counter-insurgency, the desire to wage a ‘real war’ played a major role in the defeat of American efforts to save South Vietnam from communist insurgency.” (Beckett, 2001, 186).

administración norteamericana hacia el conflicto. He aquí la segunda de las características del empeño norteamericano en Vietnam que merece ser destacado.

En esta labor de asesoramiento y formación, las SOF trataron de convertir a las unidades survietnamitas en réplicas de las unidades convencionales norteamericanas, basando su acción contra el Vietcong en sus mismos procedimientos tácticos de empleo masivo de fuego y aplicación de la máxima fuerza para destrucción de las unidades guerrilleras.⁸⁴ Una vez desplegado el grueso de las fuerzas terrestres norteamericanas a partir de 1965, éstas continuaron con la tendencia de “americanizar” a las unidades de Vietnam del Sur, a imagen y semejanza del Ejército norteamericano.⁸⁵ Métodos éstos que a la larga demostraron ser ineficaces frente al desafío de la insurgencia.

La derrota de EEUU en su intervención militar en Vietnam tuvo importantes consecuencias para el desarrollo del pensamiento estratégico norteamericano. Los mandos militares rechazaron de plano más intervenciones de este tipo, para volver hacia su “zona de confort” en el enfrentamiento convencional contra el Pacto de Varsovia.⁸⁶ El precio que pagaron no sólo sus Fuerzas Armadas, sino la sociedad norteamericana en su conjunto, fue muy elevado, quedando irremisiblemente dañado el mito de invencibilidad de EEUU.⁸⁷ El denominado “síndrome de Vietnam”, es decir, el rechazo absoluto a la implicación de fuerzas terrestres en costosas y prolongadas campañas militares con alto componente político (Ucko, 2009, 34), inspiró hasta finales de los ochenta la concepción del uso del poder militar de EEUU, que trata de evitar a toda

⁸⁴ “In Vietnam the U.S. military's institutional predilection toward conventional conflicts informed the guidance offered, which in turn affected the planning and conduct of operations by the local security forces [...] As a result ‘the South Vietnamese Army, when it went on the offensive at all, followed the U.S. philosophy of wide-reaching sweeps and massive expenditure of firepower,’ tactics that ‘killed civilians and devastated the countryside without rooting out the guerrillas’.” (Ucko, 2009, 38).

⁸⁵ “... the Americanization of the war completely destroyed any chance of successfully employing counterinsurgency doctrine. The Army was geared to fight other armies. Once American regular forces were deployed to Vietnam in 1965 the Army relegated the ARVN, Special Forces, counterinsurgency, and nation building to tertiary importance. The primary task became finding, fixing, and destroying the enemy's main force, an impossible task on the strategic defense. And the Army made the additional mistake of creating a Vietnamese army in its own image.” (Lewis, 2007, 227).

⁸⁶ “In the mid-1970s, after the debacle of Vietnam, the Army's top generals said ‘Never again’ to the notion of fighting guerrillas in the jungle (or anyplace else). Instead, they turned their gaze once more to the prospect of a big war against the Soviet Union on the wide-open plains of Europe -a war that would play to America's traditional strengths of amassing men and metal- and they threw out the book (literally: they threw out the official manuals and curricula) on anything related to what were once called ‘irregular wars,’ ‘asymmetric wars,’ ‘low-intensity conflicts,’ or ‘counterinsurgency campaigns’.” (Kaplan, 2013, 2).

⁸⁷ “The Vietnam War damaged America's ego. The myth of America received a severe blow [...] The ideals of America, the ethos and myth of America were challenged. There seemed to be an irreconcilable disjunct between America's belief about itself and the realities the Vietnam War seemed to reveal.” (Lewis, 2007, 293).

costa una nueva implicación en un conflicto irregular o de baja intensidad.⁸⁸

De la abundante literatura sobre la actuación norteamericana en Vietnam, cabe destacar tres modos de actuación de las fuerzas norteamericanas que fueron determinantes en el resultado final de la contienda, que se muestran inconsistentes con el paradigma COIN que acabaría por imponerse a mediados de la pasada década. Los errores cometidos en Vietnam tratarán de evitarse en la estrategia COIN desarrollada posteriormente en Irak y Afganistán, y liderada principalmente por el general Petraeus.

El primero de ellos, expuesto anteriormente, se refiere al incorrecto enfoque de la acción de asesoramiento y apoyo a las fuerzas armadas de Vietnam del Sur, comenzada en la década de los cincuenta.⁸⁹ Su objetivo final era la preparación del ejército regular de Vietnam del Sur para el combate convencional, a semejanza de la doctrina y concepción norteamericana, y como reflejo de la cultura institucionalizada entre los militares norteamericanos.⁹⁰ El cometido principal de esta misión de asesoramiento y asistencia consistió, pues, en la organización y adiestramiento de grandes unidades tipo división para hacer frente prioritariamente a una invasión de las fuerzas regulares de Vietnam del Norte, sin mostrar excesivo interés por la amenaza insurgente representada por el Vietcong, ni por la misión de protección a la población. (Nagl, 2005, 123).

Este intento de replicar las fuerzas militares norteamericanas en Vietnam del Sur resultó ineficaz, al no contar con un componente esencial para el funcionamiento de las fuerzas armadas de cualquier estado-nación, cual es la influencia de su cultura estratégica y “forma de hacer la guerra”. La organización, equipamiento y doctrina de las fuerzas militares de EEUU, adecuadas a la *American Way of War*, no tienen necesariamente que ser las apropiadas al caso de Vietnam del Sur, como de hecho la experiencia posterior demostró.

Otra medida cuya aplicación resultó contraproducente para la lucha contra la insurgencia fue

⁸⁸ “American military officers were shocked and frustrated by the Vietnam experience [...] they were frustrated by their inability to vanquish an ostensibly inferior Third World opponent with firepower and mobility. The overarching lesson of Vietnam, therefore, was ‘don’t do Vietnams (small wars)’.” (Cassidy, 2006a, 33).

⁸⁹ La implicación inicial de los EEUU en Vietnam había comenzado con la constitución del Grupo de Asistencia y Asesoramiento Militar (*Military Assistance Advisory Group, MAAG*) para organizar el flujo de ayuda norteamericana en forma de asesores, armamento y material al gobierno de Vietnam del Sur (Lewis, 2007, 237). Ver “*The Advisory Phase*”, en Lewis (2007, 237-241).

⁹⁰ “*The U.S. Army advisors in Vietnam were unprepared by nature or training to do anything except build a Vietnamese army in their own image and likeness. Two participants agree: Major General John Tillson remembers, ‘We tried to build the ARVN into conventional divisions just like we were.’ A former U.S. Marine Corps adviser to ARVN Marines notes, ‘The good ARVN units were only effective in conventional operations because that’s how we’d taught them to fight.’*” (Nagl, 2005, 120). Ver Capítulo 6, “*The Advisory Years, 1950- 1964*”, en (Nagl, 2005, 115-150).

los movimientos masivos de población local, eminentemente rural, para su reubicación en otras zonas. Con ello se pretendía conseguir la separación física y efectiva de la insurgencia respecto de la población, “privar al pez de su agua”. Este procedimiento, empleado con relativo éxito por los británicos en la guerra de los Boers a principios del siglo XX, fue aplicado extensivamente en la lucha contra la insurgencia en Malasia en la década de los cincuenta, considerada ésta como “arquetipo de exitosa campaña COIN” (Cassidy, 2006a, 89). El hecho de que el general británico Sir Robert Thompson fuese asesor de las fuerzas norteamericanas en Vietnam puede considerarse clave para su aplicación por EEUU es este conflicto.⁹¹

En Vietnam, bajo el programa denominado “Poblado Estratégico” (*Strategic Hamlet*), hacia junio de 1963 aproximadamente el 67 por ciento de la población rural había sido concentrada en unos 6.800 pequeños núcleos de población, rodeados de alambre de espino. Estos poblados debían ser guarnecidos por pequeños destacamentos del ejército de Vietnam del Sur. El pobre equipamiento y baja moral de estos destacamentos militares, así como la resistencia de los campesinos a renunciar a sus lugares de origen, llevaron al fracaso de este programa,⁹² que causó además un profundo malestar entre la población local por el desarraigo que supuso para ellos, y la consiguiente desafección hacia la causa contrainsurgente.

La tercera medida, y posiblemente la más decisiva, para la derrota norteamericana, y contraria a los principios de los clásicos COIN, está representada por el empleo masivo del fuego por parte de las fuerzas de EEUU y Vietnam del Sur, como parte del énfasis puesto en las acciones de “búsqueda y destrucción”. El general Westmoreland, mando supremo de las fuerzas norteamericanas en Vietnam hasta 1968, en una entrevista en plena guerra, al ser preguntado por los periodistas cual era en su opinión la mejor respuesta a la insurgencia, respondió con una única palabra: *Firepower* (“potencia de fuego”) (Boot, 2002, 294).

Esta preferencia por la aplicación de la tecnología y la potencia de fuego está relacionada con la cultura militar norteamericana, más proclive a las operaciones convencionales que a las intervenciones en guerras irregulares,⁹³ y constituye uno de los rasgos distintivos de la *American*

⁹¹ En 1966, R. Thompson publicó *Defeating Communist Insurgency: Experiences from Malaya and Vietnam*.

⁹² “The strategic hamlet program was, in short, an attempt to translate the newly articulated theory of counterinsurgency into operational reality [...] The long history of these efforts was marked by consistency in results as well as in techniques: all failed dismally.” (Polk, 2008, 178).

⁹³ “Americans, indeed, might be characterised as inherently impatient in the face of protracted conflict, reinforcing the desire to minimise American casualties through the application of technology and firepower. In turn, the belief in firepower also seemingly went hand in hand with growing institutional resistance in the US Army and, to a lesser extent, among US Marines to unconventional warfare [...] It was professionally far more rewarding to turn to the

Way of War,⁹⁴ como se ha expuesto con anterioridad. Así mismo, la política de la administración norteamericana de Respuesta Gradual en cuanto al despliegue de fuerzas terrestres en el conflicto hizo que se confiase excesivamente en las capacidades del poder aéreo, que obligaría a claudicar a Vietnam del Norte en su apoyo al Vietcong.⁹⁵

El general Westmoreland hubo de hacer frente a una doble amenaza: las guerrillas del Vietcong y las fuerzas regulares de Vietnam del Norte. Su prioridad fue combatir a estas últimas, consideradas un mayor peligro, en coherencia con la forma preferida de empleo del poder militar norteamericano según su cultura estratégica: el combate contra un oponente convencional, para tratar de obtener resultados decisivos en el corto plazo. Si bien obtuvo el éxito en contener a las fuerzas de Vietnam del Norte,⁹⁶ esta estrategia resultó contraproducente para “ganar los corazones y mentes” de la población local.⁹⁷

Más aún, el cumplimiento de los indicadores impuestos desde Washington por McNamara para valorar la efectividad de las operaciones militares con recuento de cadáveres enemigos fomentaba la agresividad de las unidades en operaciones de “búsqueda y destrucción”, y un empleo poco discriminado de la fuerza.⁹⁸ Ello produjo efectos indeseados, con la destrucción innecesaria de poblaciones y la muerte de civiles inocentes para aumentar las cifras de cadáveres “enemigos”, acciones manifiestamente contraproducentes para una eficaz estrategia COIN.

La aproximación norteamericana al problema planteado por la guerrilla del *Vietcong* no era sino consecuencia de la cultura estratégica norteamericana y la preferencia de sus fuerzas militares por la utilización de las más avanzadas tecnologías en armamento y materiales, que

fields of St Michael and the Argonne in the First World War and, later, to the European theatre in the World War II and to Korea.” (Beckett, 2001, 183).

⁹⁴ “*To Americans, war means ‘putting steel on target’.*” (Lind, 2004, 12).

⁹⁵ “*The doctrine that lost the Vietnam War, ‘Graduated Response’, was based on airpower technologies. The United States endeavored to fight an insurgency war from 20,000 feet with the most sophisticated aircraft ever produced by man. The strategic doctrine for the Vietnam War was so flawed that not even U.S. abundance could compensate for its deficiencies.*” (Lewis, 2007, 186).

⁹⁶ “*Westmoreland knew very well that South Vietnam faced twin threats, but he believed that the enemy main forces were the most immediate problem [...] Westmoreland’s strategy of chasing the enemy and forcing him to fight or run (also known as ‘search and destroy’) worked in the sense that it saved South Vietnam from immediate defeat, pushed the enemy main forces from the populated areas, and temporarily took the initiative away from the Communists.*” (Andrade y Willbanks, 2006, 10).

⁹⁷ “*Westmoreland’s implementation of a flawed strategy was due to the Army’s desire to fight a conventional war, using massive amounts of American firepower to destroy the Communist forces in Vietnam instead of focusing on the critical element for success, winning the hearts and minds of the South Vietnamese people.*” (Gentile, 2013, 60).

⁹⁸ “*To motivate Army and Marine commanders to fully and aggressively implement his ‘Search and Destroy’ operational doctrine Westmoreland imposed management tools such as body counts, battalion days in the field, the hamlet evaluation system, and other measures that he believed assessed the performance of combat units, individual commanders, and the achievement of objectives.*” (Lewis, 2007, 259).

había llevado a considerar que su preparación para llevar a cabo operaciones convencionales era más que suficiente para combatir en estas “guerras menores”.⁹⁹ El empleo de las nuevas tecnologías fue manifiesto en el amplio uso del helicóptero, que se reveló como un medio ideal para combatir en el difícil terreno montañoso y de jungla de Vietnam, incrementando la capacidad de transporte rápido y potencia de fuego del Ejército norteamericano.¹⁰⁰

Demuestra, además, la preferencia norteamericana por una COIN “centrada en el enemigo” (*enemy-centric*), que debe ser destruido con la abrumadora potencia de fuego que caracteriza a la maquinaria de guerra de EEUU, con lo que pretendían además sustituir la utilización de soldados sobre el terreno,¹⁰¹ lo que es contrario al principio de presencia entre la población para ganar su confianza y apoyo. Este modelo de COIN aplicado en Vietnam es más propio de la *American Way of War* de los militares norteamericanos, pero con la consecuencia negativa de no conseguir atraer a la población local vietnamita ni su separación de la insurgencia.¹⁰²

La actuación de unidades regulares de Vietnam del Norte contra las tropas norteamericanas y survietnamitas ciertamente obligó a los EEUU a empeñarse en operaciones convencionales, en las que lograron importantes victorias tácticas y operacionales. No obstante, las fuerzas norteamericanas no supieron adaptarse para además realizar las operaciones COIN que la situación demandaba, tendiendo a emplear contra el Vietcong los mismos medios y procedimientos usados contra las unidades regulares de Vietnam del Norte.¹⁰³

Esta situación cambió tras el relevo de Westmoreland por Creighton Abrams al mando de las tropas en Vietnam, quien aplicó una estrategia de pacificación basada en la protección de la

⁹⁹ “For decades, Army doctrine had held that wars were won by superior firepower. This idea was taken as gospel, whether the war was large or small, whether the enemy was a nation-state or a rogue guerrilla. As one adage put it, if you can lick the cat, you can lick the kitten. Or, in the words of another: war is war is war.” (Kaplan, 2013, 2-3).

¹⁰⁰ “The helicopter greatly facilitated the conduct of Army operations; however, the Army’s adaptation of this technology was influenced by American cultural tenets and other factors. General Palmer recorded the thoughts of an astute outside observer who noted that the helicopter ‘exaggerated the two greatest weaknesses of the American character –impatience and aggressiveness’.” (Lewis, 2007, 262).

¹⁰¹ “The Army sought technological solutions to the problems of fighting in Vietnam. Firepower and other technologies were substitute for manpower. As the range, accuracy, rate of fire, and lethality of artillery and airpower increased, the Army relied more and more on firepower.” (Lewis, 2007, 263).

¹⁰² “Krepinevich, by contrast, insisted that the Army had lost in Vietnam not because of meddling civilians but because of its own incompetence. Its search-and-destroy tactics had alienated the very people it was supposed to be protecting. ‘The Army ended up trying to fight the kind of conventional war that it was trained, organized and prepared (and that it wanted) to fight instead of the counterinsurgency war that it was sent to fight,’ he argued”. (Cloud y Jaffe, 2009, 63).

¹⁰³ “Whether facing the standing armies of Hanoi or the guerrilla forces of the Vietcong, the standard U.S. military response would too often consist of large-unit operations employing overwhelming firepower. ‘The solution,’ as Gen. William Depuy is reputed to have opined, was ‘more bombs, more shells, more napalm ... ‘til the other side cracks and gives up’.” (Ucko, 2009, 43).

población.¹⁰⁴ Pero este cambio hacia una estrategia COIN “centrada en la población” (*population-centric*) no llegó a tiempo de modificar la peligrosa deriva del conflicto,¹⁰⁵ y menos aún la forma preferente de hacer la guerra de los militares norteamericanos.¹⁰⁶

8.2.3. El “síndrome de Vietnam” y la era Reagan-Weinberger.

Una vez finalizada la contienda de Vietnam, la prioridad norteamericana en seguridad exterior se traslada desde las intervenciones en conflictos menores en el Sudeste Asiático hacia un posible enfrentamiento convencional o nuclear con el Pacto de Varsovia (Ucko, 2009, 29). El “síndrome de Vietnam” se apodera del pensamiento estratégico en EEUU, que tratará de evitar a toda costa planteamientos de despliegue de tropas en las denominadas “guerras pequeñas”.¹⁰⁷

Así, la posguerra de Vietnam son años de un “renacimiento doctrinal”. Alcanza su máxima expresión con el desarrollo de la doctrina aeroterrestre (*AirLand Battle*),¹⁰⁸ que en esencia busca la destrucción de la masa de carros soviéticos por el empleo coordinado de las fuerzas terrestres y aéreas, compensando la inferioridad de efectivos con la superioridad tecnológica.¹⁰⁹ Esta nueva forma de empleo del poder militar otorga gran importancia al poder aéreo para derrotar la

¹⁰⁴ “Abrams decided to discontinue Westmoreland’s policy of search and destroy [...] Abrams would insist on hamlet protection, not enemy destruction, as the definitive mission. As a consequence, population security, not body count, was to become the measure of merit [...] In implementing this ‘new’ strategy, Abrams ordered that no heavy artillery or rockets be fired into an inhabited area unless he gave his personal permission.” (Herspring, 2005, 180).

¹⁰⁵ “Between late 1968 and 1971 the battle for hearts and minds went into full swing, and the government made rapid advances in pacifying the countryside [...] The successes in pacification during Abrams’ command owed a lot to the severely weakened status of the VC after the 1968 Tet Offensive. Even so, with U.S. President Richard Nixon’s order to ‘Vietnamize’ the war, the South Vietnamese would be left to cope with both the enemy main forces and the Communist insurgency in the villages. Pacification alone simply could not do the job.” (Andrade y Willbanks, 2006, 11).

¹⁰⁶ “An earlier RAND report, published toward the end of the Vietnam War in 1970, analyzed the U.S. Army’s concept of war and explained that the concept had not changed as a result of the U.S. experience in Vietnam: ‘war is regarded as a series of conventional battles between two armies in which one side will lose and, accepting this loss as decisive, will sue for peace, ... our Army remains enemy-oriented and casualty-oriented’.” (Cassidy, 2008, 59).

¹⁰⁷ “By this time, it was common knowledge that the Vietnam debacle had left the Army averse to fighting small wars.” (Kaplan, 2013, 24).

¹⁰⁸ “... the post-1973 ‘doctrinal renaissance’ began by General William DePuy’s advocacy of the doctrine of Active Defense, and carried on by General Donn Starry with Army doctrine evolving into the *AirLand Battle*.” (Vandergriff, 2006, 14).

¹⁰⁹ “It [*Airland Battle*] was essentially a variant on the German blitzkrieg [...] *AirLand Battle* called for attacking Red Army rear echelons, seizing the initiative, outmaneuvering the enemy, and using a variety of weapons simultaneously to produce a counteroffensive that would be rapid, unpredictable, violent, and disorienting to the enemy. It was predicated upon the assumption that the U.S. had superior weapons and superior personnel that could compensate for its inferiority in total numbers.” (Boot, 2006b, 333).

ofensiva de las fuerzas del Pacto de Varsovia con acciones sobre sus escalones de retaguardia. Implica el desarrollo de helicópteros de ataque, y la prioridad de unidades mecanizadas y de carros de combate sobre las ligeras. Obliga también a una estrecha coordinación de la fuerza aérea y el Ejército, que no había ocurrido durante la guerra de Vietnam.¹¹⁰

Coincide en el tiempo con un importante incremento en los gastos de defensa durante la administración Reagan. Así, el ejército norteamericano se dotó de novedosos y avanzados sistemas de armas como el carro de combate M1 *Abrams*, los helicópteros *Apache* y *Black Hawk*, el vehículo de combate M2 *Bradley*, y el sistema de defensa antimisil *Patriot*,¹¹¹ que con las oportunas modernizaciones siguen formando parte de su inventario de materiales de tres décadas después. La prioridad la representaban, pues, los medios pesados y de gran potencia de fuego, reflejo del intento de olvidar la lucha contrainsurgencia y la guerra de guerrillas que habían supuesto su principal empeño en los años de la guerra de Vietnam.¹¹²

Esta aproximación demostró su validez con la operación “Tormenta del Desierto” contra Irak en 1991, en la que éstos cometieron el error de combatir a las fuerzas norteamericanas y aliadas de acuerdo a la forma preferida por estas últimas para el empleo del poder militar,¹¹³ el que puede denominarse “paradigma convencional”. Años después será aplicada también, si bien con la necesaria adaptación, en la invasión norteamericana de Irak en 2003.¹¹⁴

Es también en aquél momento cuando, desde las más altas instancias políticas, se definen las condiciones para el empleo de fuerzas militares en el exterior. En 1984 Caspar Weinberger, SecDef en la administración Reagan, expuso que los EEUU debían intervenir con fuerzas de combate sólo cuando alguno de sus intereses vitales estuviese en juego,¹¹⁵ el objetivo político

¹¹⁰ “*The Air Force unofficially accepted AirLand Battle doctrine, which enabled the two services to work together.*” (Lewis, 2007, 302).

¹¹¹ “*After years of tight budgets, money was plentiful for better soldier pay and training. American officers were being schooled in an aggressive new conventional fighting doctrine called ‘Air-Land Battle,’ which preached the importance of precision strikes on the enemy and swift maneuvers by large armored formations.*” (Cloud y Jaffe, 2009, 73).

¹¹² “*The focus was, thus, on heavy divisions –mechanized and armor. Insurgency wars and guerrilla wars received little attention – the Army wanted to forget Vietnam.*” (Lewis, 2007, 302).

¹¹³ “*The Persian Gulf War was the most recent example of an outmatched military force fighting according to its opponent’s preferred paradigm.*” (Cassidy, 2006a, 22).

¹¹⁴ “*By the time of the second Iraq war, in 2003, the ideas of AirLand Battle had pervaded not just the Army but the entire armed forces. And so, for all its shortcomings and oversights, the U.S. invasion force –ground troops and airpower, working in tandem– dashed up the Iraqi desert roads with amazing speed, roaring into Baghdad and toppling the regime in just over a month.*” (Kaplan, 2013, 58).

¹¹⁵ “*We should only engage our troops if we must do so as a matter of our own vital national interest [...] Once it is clear our troops are required, because our vital interests are at stake, then we must have the firm national resolve to*

claramente definido, la entidad de la fuerza empleada fuese abrumadora, y el apoyo de la opinión pública y del Congreso norteamericanos favorables (Kaplan, 2013, 24). Con ello se evidencia el firme compromiso de no repetir los errores de Vietnam, donde no existía un interés vital en juego, había faltado un objetivo político claro, se desplegaron menos fuerzas de las necesarias según el criterio de los mandos militares,¹¹⁶ y el apoyo de la opinión pública norteamericana fue progresivamente decreciendo hasta ser mayoritariamente contrario a la guerra.

Estas condiciones para el empleo del poder militar, conocidas como “doctrina Weinberger”,¹¹⁷ guiaron el desarrollo de la política de seguridad y defensa en la postguerra de Vietnam. Más que una declaración de índole política sobre la forma de empleo del poder militar, la “doctrina Weinberger” puede considerarse como una doctrina sobre cómo EEUU conduciría la guerra en el futuro: campañas militares de corta duración, con empleo masivo de las fuerzas militares desde el primer momento, para alcanzar rápidamente el objetivo militar, que debía estar claramente definido.¹¹⁸ No más estrategia de “Respuesta Gradual” como la llevada a cabo en Vietnam.

Así, las intervenciones de fuerzas militares norteamericanas en la década de los ochenta fueron fieles a esta doctrina, como es el caso de las operaciones “Furia Urgente” en Granada en 1983, “Causa Justa” en Panamá en 1989, y “Tormenta del Desierto” en el Golfo Pérsico en 1990-1991 (Beckett, 2001, 204). Este último caso fue un ejemplo paradigmático de la aplicación de esta doctrina, que a partir de ese momento pasó a denominarse “doctrina Weinberger-Powell” o simplemente “doctrina Powell”, en referencia al general Colin Powell, que ocupaba en esta campaña el cargo de jefe del JCS e influyó en gran medida para que se aplicara el principio de empleo de fuerza abrumadora que caracterizó la actuación de las fuerzas de la Coalición en su lucha contra el ejército iraquí.¹¹⁹

No obstante, en la segunda mitad de los ochenta, la administración norteamericana hace una apuesta por el apoyo a los movimientos insurgentes anti-comunistas en el Tercer Mundo, como

commit every ounce of strength necessary to win the fight to achieve our objectives. In Grenada we did just that.” (Weinberger, 1984, 3).

¹¹⁶ “Westmoreland knew that he lacked the forces to wage both a war of attrition and one of pacification (or counterinsurgency), so he chose the former.” (Andrade y Willbanks, 2006, 10).

¹¹⁷ Ver “*The Weinberger Strategic Doctrine: No More Graduate Response*”, en Lewis (2007, 307-310).

¹¹⁸ “*Still, rather than being a test for the decision to go to war, the Weinberger doctrine was more accurately a doctrine for how to fight war [...] Among the tenets advanced were: supplying sufficient forces to rapidly achieve the objective; Americans cannot fight long wars; Americans cannot fight protracted wars of attrition; Americans can fight wars of annihilation. Wars had to be short, intense, and decisive.*” (Lewis, 2007, 309).

¹¹⁹ “*The Armed Forces wanted certainty; no ambiguity about objectives or the outcome; hence, the overwhelming employment of force in Operation Desert Storm.*” (Lewis, 2007, 310).

forma de debilitar al régimen soviético, en el marco de la denominada “doctrina Reagan”. En julio de 1986, el Congreso vota a favor del apoyo a las guerrillas anticomunistas en Nicaragua, Camboya, Angola, y Afganistán, con fondos para compra de armamento para estos grupos (Rosenfeld, 1986, 1). No se contempla el despliegue de tropas de combate, sin duda como consecuencia de las negativas experiencias sufridas en la década anterior. Pero en cualquier caso, la “doctrina Reagan” indicaba un cambio de rumbo en la política exterior norteamericana, que pasaba a ser más proactiva en frenar la expansión del comunismo.

Esta situación obligó a los mandos militares a abordar lo que hasta ese momento habían tratado de evitar: las “guerras menores”. Aparece así el concepto de “conflictos de baja intensidad” (*Low Intensity Conflicts, LIC*). Bajo este término se agrupan operaciones militares de índole tan diversa como operaciones de contingencia en tiempos de paz, operaciones COIN, operaciones para combatir el terrorismo, y operaciones de mantenimiento de la paz.¹²⁰ Se trata, pues, de un empleo de las fuerzas militares en misiones que no implican prioritariamente acciones de combate, situándose en una categoría inferior a las operaciones convencionales.¹²¹

Este concepto es similar al también empleado de “guerras limitadas” (*limited wars*), en que un estado-nación emplea de forma parcial sus recursos nacionales en la guerra, con un uso restringido del poder militar, como oposición al concepto de “guerra total”. En cualquier caso, si bien un conflicto puede ser considerado como “guerra limitada” en el nivel político o estratégico, para el denominado nivel táctico, difícilmente podría tener tal consideración, al verse empeñado en el combate con toda su intensidad.¹²²

Estos años han sido considerados como “una nueva era de COIN” (Ucko, 2009, 32), con un interés por estos aspectos que parece reproducir el ocurrido en el periodo anteriormente expuesto de principios de los sesenta, con el presidente Kennedy. Bajo el impulso del SecDef Caspar Weinberger tiene lugar una intensa actividad para el desarrollo doctrinal de los conflictos de baja intensidad, así como para incrementar la instrucción y el adiestramiento de las tropas en estos

¹²⁰ Ver un completo estudio sobre dieciocho casos históricos de conflictos de baja intensidad en Schroer (1991).

¹²¹ “*Low intensity conflict is a political-military confrontation between contending states or groups below conventional war and above the routine, peaceful competition among states.*” (U.S. Department of the Army, 1990, 1-1).

¹²² “*In the latter half of the twentieth century the United States did not fully employ its technology, its manpower, its industry, its intellect, or its tenacity in war [...] There is nothing limited about limited war at the tactical level of war where the killing takes place. Limited war is only limited at the operational and strategic levels of war.*” (Lewis, 2007, xviii).

conflictos.¹²³ Desde el punto de vista de su organización, el ejército aborda la creación de nuevas divisiones de Infantería ligera de rápido despliegue, más apropiadas para estos conflictos “de menor intensidad que los convencionales” (Davis, 1990, 4). Ello suponía una cierta revisión de la prioridad asignada a las fuerzas pesadas por la doctrina *AirLand Battle* anteriormente expuesta.

No obstante, estas divisiones ligeras, concebidas inicialmente para intervenir en las “guerras menores” y en COIN, finalmente fueron reorientadas por los mandos del Ejército hacia su intervención en el escenario europeo y en el marco de la *AirLand Battle*, para lo que no estaban adecuadamente organizadas ni equipadas.¹²⁴ El paradigma predominante en el Ejército continuaba siendo el combate contra la masa de carros de combate soviéticos en las llanuras de la Europa Oriental.

En 1986, se constituye el Centro para los Conflictos de Baja Intensidad, a fin de promover el interés por los LIC y el estudio sobre el papel a desempeñar por las fuerzas armadas, y al resto de organismos del estado, en este tipo de conflictos. El mismo año, el SecDef Weinberger dirigió un seminario sobre LIC en Washington que congregó a expertos civiles y militares de alto nivel, así como responsables políticos,¹²⁵ lo que refleja la importancia que Weinberger asignaba a este tipo de conflictos. Estas acciones son consecuentes con el compromiso de la administración Reagan en el apoyo a los movimientos insurgentes anticomunistas en diversos lugares del mundo.

No obstante, la integración real de los LIC en la doctrina, preparación y organización de las fuerzas armadas no fue en absoluto la adecuada, al ser interpretados por los mandos militares en clave de conflicto convencional, si bien de menor nivel de intensidad y empleo de la fuerza más restringido.¹²⁶ Al igual que había ocurrido con el referido intento de Kennedy en los años

¹²³ “In 1981 the U.S. Army released ‘FM 100-20, Low Intensity Conflict’, thus ending a decade of silence on such operations. In 1984 the Combined Arms Operations Research Activity at Fort Leavenworth, Kansas, launched the ‘Absalon’ training simulation, which reproduced the conditions of guerrilla warfare. In 1986 the Army updated its capstone ‘FM 100-5, Operations’, which for the first time in more than a decade emphasized the need for the Army to master operations across the spectrum, including counterinsurgency.” (Ucko, 2009, 32).

¹²⁴ “And since light infantry divisions were unable to withstand Soviet tanks – a humiliation repeatedly demonstrated in maneuvers – they were deployed to woods and towns, assigned to protect essential posts and depots, and otherwise free the mechanized units for the decisive battles. Critics castigated Wickham’s divisions as ‘Not Light Enough to Get There, Not Heavy Enough to Win,’ but they missed the essential point: the army’s European fixation had swallowed up a force created for expeditionary service and small wars.” (Linn, 2007, 214).

¹²⁵ “It was a priority apparently shared by Reagan’s secretary of defense, who in his annual report to Congress in 1987 described as ‘the most plausible scenario for the future ... a continuous succession of hostage crises, peacekeeping operations, rescue missions, and counterinsurgency efforts’ and urged the development of a capability to respond to these threats and contingencies.” (Ucko, 2009, 33).

¹²⁶ “FM 100-20 Low Intensity Operations in 1981 continued to emphasise what has been characterised as a ‘quasi-conventional’ approach to insurgency [...] FM 100-5, Operations, 1986 version, maintained that the new ‘AirLand Battle’ doctrine intended for conventional warfare in Europe or similar theatres applied equally to what was now

sesenta, los mandos militares parecían no apreciar el auténtico significado de estas operaciones en relación a la forma de empleo del poder militar, diferente del propio de las operaciones convencionales. Más aún, la terminología empleada para denominar a estas operaciones parecía relegarlas a un plano inferior y de menor relevancia en la consideración del conflicto armado.¹²⁷

Y al igual que ocurrió en la era Kennedy, se recurre a las misiones de asistencia militar para instruir y adiestrar a las fuerzas locales, sin empeño directo de tropas de combate norteamericanas, como forma preferente de conducir la lucha contra la insurgencia. Las SOF son la herramienta preferida para ello, experimentando un gran impulso en el desarrollo de sus capacidades y un gran aumento en sus presupuestos. Es de destacar la creación del Mando de Operaciones Especiales (*Special Operations Command, SOCOM*), lo que situaba a las SOF como uno más de los mandos unificados de nivel estratégico dentro de la estructura de las fuerzas armadas norteamericanas.¹²⁸

La década de los noventa comenzó con la abrumadora victoria militar norteamericana en la Guerra del Golfo 1990-1991, que devolvió a las Fuerzas Armadas de EEUU su reputación y autoestima tras el fracaso de Vietnam. Tal es así, que el entonces presidente George H. Bush llegó a manifestar que “el síndrome de Vietnam había quedado definitivamente atrás”.¹²⁹ Para el Ejército supuso en gran medida ceder el protagonismo al poder aéreo, que tras una campaña de varias semanas de bombardeos aéreos sobre las fuerzas y objetivos militares iraquíes había destruido el 50 por ciento de sus fuerzas antes de que diese comienzo la campaña terrestre. Ello era contrario al *Army Way of War*, según la cual el Ejército confiaba prioritariamente en sus propias capacidades para destruir a las fuerzas terrestres del enemigo.¹³⁰

generally referred to as low-intensity warfare, defined as embracing a rag-tag of tasks including peace keeping and military provision of humanitarian aid as well as the counter-guerrilla and counter-terrorist role.” (Beckett, 2001, 204).

¹²⁷ “*Even the terms assigned to irregular warfare in the three decades after Vietnam reflect its low status: Internal Defense and Development (IDAD); Low Intensity Conflict (LIC); and Military Operations Other Than War (MOOTW). Despite much rhetoric from senior officers about flexibility, power projection, and mobility, Lieutenant Colonel Donald B. Vought’s 1977 comment that ‘an observer could be left with the impression that the defense establishment does not recognize irregular or low-intensity conflict as a legitimate form of conflict’ still described much of the army.*” (Linn, 2007, 213).

¹²⁸ “*Whereas much of the U.S. military’s Special Operations Forces (SOF) infrastructure had been dismantled following the Vietnam War, a series of Third World crises and setbacks prompted President Reagan to boost SOF funding from \$440 million in FY1981 to \$2.5 billion in FY1988.*” (Ucko, 2009, 37).

¹²⁹ Lewis (2007, 317). Ver también Shaw (2005, 14)

¹³⁰ “*The Army’s reliance on airpower to weaken and destroy enemy ground forces, a job it typically retained for itself, was not in conformance with Army history, culture, and doctrine, which held that ground forces were the fastest, most efficient means for destroying enemy ground forces.*” (Lewis, 2007, 318).

En cualquier caso, en esta guerra pueden identificarse la concurrencia de unas circunstancias específicas y muy favorables para EEUU. Primero, el enemigo cometió el error de presentar batalla convencional contra la abrumadora superioridad de las fuerzas norteamericanas. Segundo, los EEUU no lucharon contra una “nación”, sino contra el ejército de un “estado” gobernado por un dictador, ejército que la mayoría del pueblo iraquí identificaba como elemento represor del régimen. Y tercero, EEUU fue capaz de aglutinar y liderar una coalición militar en la que formaban parte los principales países occidentales y del mundo musulmán, así como contó con el apoyo de la URSS, en una demostración de claro liderazgo mundial.¹³¹

Por último y más importante, el objetivo definido para la intervención fue claro y de limitada ambición, como fue la liberación de Kuwait con la destrucción de la Guardia Republicana iraquí. Nada de cambio de régimen, “construcción de naciones” o costosas operaciones de reconstrucción y estabilización (Lewis, 2007, 318). Estas circunstancias, que no se volverían a dar en futuras intervenciones militares, favorecieron el triunfo norteamericano en la campaña.

No obstante, puede considerarse que la superación del “síndrome de Vietnam” fue seguida por el “síndrome del Golfo”, por el que el poder militar norteamericano vuelve su atención preferente al enfrentamiento convencional. Así, la guerra no convencional queda relegada a un segundo plano en los planes de estudio de los oficiales en la Escuela de Mando y Estado Mayor (*Command and General Staff College, CGSC*), precisamente en los años en los que la administración Clinton estaba desplegando numerosas fuerzas en intervenciones limitadas, alguna de ellas con consecuencias desastrosas como la muerte de 18 *rangers* en Mogadiscio.¹³²

A modo de conclusión, del estudio de los autores clásicos del siglo XX sobre insurgencia y COIN, y de su comparación con el modelo norteamericano llevado a cabo en la segunda mitad del siglo principalmente en Vietnam, deben destacarse dos aspectos principales. En primer lugar, que a pesar de que las distintas teorías son el resultado de las experiencias de su autor en un determinado momento y circunstancias específicas, todos ellos comparten características comunes, coincidentes con el modelo “centrado en la población” (*population-centric*), y que en

¹³¹ “*The Gulf War was a full-blown Western war in that Britain, France and other European states participated, while Japan and Germany funded the conflict. It demonstrated the new synergy between the USA and the wider West on the one hand and the UN and an emergent ‘global order’ on the other.*” (Shaw, 2005, 14).

¹³² “... *CGSC spent the decade after Desert Storm marking time, content to teach concepts and methods of warfare best suited for the plains of Europe. The class of 1993 was typical; students were exposed to 80 hours on combat operations based on AirLand Battle, 116 hours of corps and division operations, and 112 hours of Prairie Warrior exercises to practice their large-unit command and staff skills. But in the same year, when 18 soldiers died in a street fight in Mogadishu, the core curriculum at CGSC devoted only 45 hours to unconventional warfare.*” (Linn, 2007, 228).

buena medida se encuentran reflejadas en el paradigma COIN finalmente adoptado por EEUU a mediados de la pasada década como se verá posteriormente en este trabajo.

Y en segundo lugar, que la aproximación preferida por los mandos militares norteamericanos a la lucha contra la insurgencia difiere del modelo de estos clásicos COIN, que abogan por una estrategia centrada en la población y con mínimo empleo de la fuerza.¹³³ Al privilegiar aquellos un empleo abrumador de la fuerza contra los elementos insurgentes, basado en la aplicación masiva del fuego y del poder militar en operaciones de “búsqueda y destrucción”, muestran su preferencia por el modelo “centrado en el enemigo” (*enemy-centric*) frente al modelo “centrado en la población” (*population-centric*) que parece dominar el desarrollo conceptual y práctico de la lucha contra la insurgencia en el siglo XX. Y este modelo no era congruente con los principios arraigados en la cultura estratégica del pueblo norteamericano.¹³⁴

Así, los intentos de relanzar unas capacidades COIN acordes a las demandas de los conflictos en que se implicaba EEUU, principalmente ocurridos en la década de los sesenta y ochenta, fueron impulsados desde las más altas instancias políticas, en un proceso “de arriba abajo” (*top-down*), sin que el mando militar tuviese voluntad de incorporarlas de forma efectiva a la doctrina, preparación, y organización de sus fuerzas militares.¹³⁵ Únicamente fue realmente potenciado el ámbito de las SOF, para su implicación principalmente en misiones de asesoramiento y apoyo a las fuerzas del gobierno que se enfrentan a la insurgencia.

Puede afirmarse, por tanto, que las fuerzas armadas norteamericanas comienzan el siglo XXI, y con ello el desafío que supone la reacción a los ataques del 11-S, sin lo que puede denominarse como una cultura de lucha COIN centrada en la población. No obstante, a partir del inicio de las operaciones de estabilización en Irak en 2003, y poco después en Afganistán, y ante la necesidad de hacer frente al desafío que representa la insurgencia global liderada por Al-Qaeda, esta situación va a cambiar, de la mano de una serie de oficiales y líderes políticos, comprometidos con el desarrollo de un nuevo “paradigma COIN” que haga posible una estrategia eficaz para

¹³³ “The focus of [COIN] operations is on the civilian population: isolating residents from insurgents, providing security, building a police force, and allowing political and economic development to take place so that the government commands the allegiance of its citizens. A counterinsurgency strategy involves both offensive and defensive operations, but there is an emphasis on using the minimum amount of force necessary. For all these reasons, such a strategy is extremely hard to carry out, especially for the American military, which focusses on combat operations. Counterinsurgency cuts deeply against the Army’s institutional instincts.” (Packer, 2006, 6).

¹³⁴ “COIN is an activity toward which the American public, strategic, and military cultures have been, and I suspect remain, deeply hostile.” (Gray, 2007a, 38).

¹³⁵ “The net result of these trends in the Armed Forces was that the thrust behind the emergence of a new emphasis upon counter-insurgency in the early 1960s came not from the military, but from Kennedy.” (Beckett, 2001, 186).

poner fin a la comprometida situación en que se hallaban los EEUU.

CAPÍTULO 9

LOS “INSURGENTES” EN EL PENTÁGONO: DESARROLLO DEL MODERNO PARADIGMA COIN

“One also needs to be careful to avoid a deterministic view of the operation of strategic culture. Individuals and individual leadership really can play a decisive role in overcoming cultural patterns in organizations and, indeed, entire nations. Strong individuals at middle levels of military organizations can have a powerful influence; on occasion they are able to create identifiable and persisting subcultures.”

Carnes Lord, “American Strategic Culture in Small Wars”, *International Law Studies*, Vol. 67, 1995, p. 267

Hacia 2006, la situación de seguridad en el Irak post-Sadam había alcanzado un gravísimo deterioro, con las fuerzas de la coalición liderada por EEUU realizando sus operaciones de estabilización y reconstrucción bajo la presión constante de una insurgencia cada vez más activa, con ataques cada vez más numerosos y letales contra las tropas norteamericanas. Ello hizo surgir de nuevo, como ya ocurriese en las décadas de los sesenta y de los ochenta, una corriente de pensamiento en el ámbito de la seguridad y defensa de EEUU favorable a una forma de hacer la guerra distinta de la preferida por el estamento militar norteamericano y reflejada en su *American Way of War*, pero necesaria para poder contrarrestar al nuevo adversario: la insurgencia.¹ En esencia, se comienza a plantear la necesidad de adoptar un modelo COIN “centrado en la población”, según los postulados de los denominados “clásicos COIN”.

También por aquel entonces la administración Bush, a mitad de su segundo mandato, con unas elecciones al Congreso a finales de año que no auguraban un buen resultado para el partido republicano, y con cada vez más voces reclamando un cambio de rumbo en la política exterior hacia Oriente Medio y más concretamente hacia Irak, realiza cambios importantes en el sistema de seguridad nacional, con nuevos nombramientos en los máximos responsables y distinta

¹ “Moreover, the US military establishment -the most powerful in the world and one of the most successful in waging conventional warfare- has proven yet again, only thirty years after the Vietnam debacle, that despite its talent and enormous material resources it has neither the organizational nor the cultural flexibility to deal with insurgencies.” (Hashim, 2006, xxiv).

orientación en su actuación hacia Irak. Fue el momento de la sustitución de Rumsfeld por Gates en el Pentágono, así como de una nueva forma de afrontar la situación en Irak: la *surge*, liderada por el general Petraeus. Y con ello, la consagración de un nuevo paradigma para el empleo del poder militar que había estado gestándose en los años anteriores: COIN.²

En este capítulo se estudian las decisiones del nivel político que llevaron a este cambio de rumbo en la política exterior y de seguridad de EEUU, concretamente en la actuación de la administración en Irak, y se analiza cómo se conforma el que puede denominarse “moderno paradigma COIN”, que toma carta de naturaleza con la publicación del *Field Manual 3-24, Counterinsurgency (FM 3-24)*, en diciembre de 2006. Ello fue posible por el compromiso personal de un grupo de influyentes mandos militares de media graduación, que supieron imponer sus argumentos sobre aplicación del poder militar a la corriente institucional de pensamiento. Denominados peyorativamente “COINdinistas”,³ su actuación materializó el impulso “de abajo a arriba” (*bottom-up*) que permitió el desarrollo del paradigma COIN.

9.1. LOS “COINDINISTAS” CONTRA LA AMERICAN WAY OF WAR.

Se ha referido con anterioridad las responsabilidades que tanto líderes políticos como militares incurrieron, con sus acciones y omisiones, en la aparición y auge de la insurgencia tras la toma de Bagdad y la caída del régimen de Sadam. En los años siguientes, la forma en la que sobre el terreno los mandos militares dirigieron las operaciones contra una insurgencia en creciente poder siguió un modelo preferentemente “centrado en el enemigo” (*enemy-centric*), afín a su cultura estratégica y al *American Way of War*.

No obstante, en este tiempo de deterioro de la situación de seguridad iraquí, la actuación de una serie de oficiales de mediana graduación, tanto desde la zona de operaciones en Irak como “infiltrados” en los despachos del Pentágono, consiguieron cambiar el paradigma imperante en el Ejército norteamericano en favor de la adopción de COIN como forma preferente de empleo del poder militar en el caso especial que estaban afrontando las fuerzas militares en la GWOT. Son

² Sobre la incompatibilidad de la *American Way of War* y COIN, ver Ucko (2009), Cassidy (2008), Gray (2007a), Gray (2006a), Hashim (2006), Record (2006) y Nelson (2004).

³ “Critics derided them as ‘COINdinistas,’ a wordplay that combined the abbreviation for counterinsurgency (COIN) with the name of the leftist insurgency that seized power in Nicaragua in the late 1970s (Sandinistas).” (Kaplan, 2013, 3).

los “COINdinistas”,⁴ cuyo logro fundamental fue conseguir que el “paradigma COIN” acabase imponiéndose con un impulso “de abajo arriba”, y cuya manifestación más clara fue la publicación del FM 3-24 COIN, donde se reflejan los principios de los “clásicos COIN”.

9.1.1. Petraeus y demás “insurgentes”.

Las fuerzas de ocupación norteamericanas en Irak sufrieron, en el inicio de la Fase IV, diversos cambios de mando en muy poco tiempo.⁵ El general George Casey tomó el mando de las fuerzas en Irak en junio de 2004, encontrándose que el general Sanchez, su predecesor, había dejado un balance más que deficiente en los once meses que había desempeñado el cargo.⁶ No se disponía de un plan de campaña que coordinase de forma efectiva las operaciones militares de las distintas divisiones que operaban en Irak,⁷ siendo la redacción de este plan la prioridad para Casey.⁸ En descargo de Sanchez habría que añadir que había contado con un cuartel general muy disminuido, el CJTF-7, y que había sufrido unas pésimas relaciones con el administrador civil, el embajador Bremer, lo que sin duda influyó muy negativamente en los resultados obtenidos.⁹

Pronto, Casey se vio sometido a presiones contradictorias desde Washington. Por un lado,

⁴ Thomas E. Ricks, destacado analista de temas de seguridad y defensa en EEUU, en su artículo “*The COINdinistas*” (Ricks, 2009a) refiere la lista de las diez personas más influyentes en el desarrollo de la doctrina COIN, ocupando el general Petraeus el primer lugar en esta lista. Los demás son, por este orden: John Nagl, David Kilcullen, Janine Davidson, Dave Dilegge, Andrew Exum, Stephen Biddle, Andrew Krepinevich, Kalev ‘Gunner’ Sepp, y Gian Gentile. Varios de ellos participaron activamente en la redacción del FM 3-24.

⁵ Inicialmente, el mando de todas las fuerzas terrestres correspondió al *Coalition Forces Land Component Command* (CFLCC), mandado por el teniente general David McKiernan. El 14 de junio de 2003 fue creada la *Coalition Joint Task Force* CJTF-7, bajo el mando del teniente general William S. Wallace, que el siguiente mes fue reemplazado por el teniente general Ricardo Sanchez. Y el 15 de mayo de 2004 fue constituido el *Multinational Force- Iraq* (MNF-I), continuando al mando el general Sanchez, hasta que es relevado a finales del mes de junio de 2004 (Talmon, 2007, 4).

⁶ “His predecessor, Ricardo Sanchez, a three-star general who’d apparently spent his year as commander in a constant state of cluelessness, had left him nothing to build on. Not only was there no counterinsurgency plan, there was no plan of any sort: no strategy, no mission statement, no criteria or benchmarks for how to measure, or even define, success or failure.” (Kaplan, 2013, 96).

⁷ “During the first year of the war, Lieutenant General Ricardo Sanchez was the commander of military operations in Iraq. He never executed a campaign plan —as if, like Rumsfeld, he assumed that America was about to leave. As a result, there was no governing logic to the Army’s myriad operations. T. X. Hammes, a retired Marine colonel who served in Baghdad in early 2004, said, ‘Each division was operating so differently, right next to the other—absolutely hard-ass here, and hearts-and-minds here.’” (Packer, 2006, 6).

⁸ “To Casey’s astonishment, Sanchez had never written a campaign plan – the basic outline of a commander’s strategy and how he intended to achieve it with the available resources – so he was under pressure from the White House and the Pentagon to come up with something, and quickly.” (Kaplan, 2013, 97).

⁹ “Personal relations between L. Paul Bremer, the U.S. ambassador and administrator of the Coalition Provisional Authority, and his military counterpart, Lt. Gen. Ricardo Sanchez, were terrible, and, despite the increasing signs of counterinsurgency, there was too little strategic coordination as well.” (Donnelly y Kagan, 2008, 59).

Rumsfeld le urgía a elaborar una estrategia de salida para salir de Irak lo antes posible; el SecDef era absolutamente contrario a una estrategia COIN, hasta el punto de atribuírsele “fobia a COIN”.¹⁰ Por otro lado, Schoomaker le instaba a desarrollar un plan de COIN, que requeriría tiempo y recursos, en línea con las ideas de Nagl que le habían seducido. Casey, por su experiencia en Bosnia, era partidario de la “aproximación Rumsfeld”, y contrario a un empeño de larga duración (Kaplan, 2013, 97). Ello no impidió unas muy disfuncionales relaciones cívico-militares entre el mando político en Washington y el militar en Irak, es decir, entre Rumsfeld y Casey.¹¹

Así, durante su tiempo al mando del MNF-I hasta febrero de 2007, el general Casey centró sus esfuerzos en lograr la salida de las fuerzas norteamericanas de Irak lo antes posible, oponiéndose al incremento de tropas. Incluso a finales de 2005, con un deterioro evidente de la situación, la incapacidad manifiesta de las fuerzas de seguridad iraquíes, y en puertas de producirse el estallido de la guerra civil que ocurriría unos meses después, Casey comenzó el repliegue de tropas a EEUU y ordenó reducir a la mitad del número de bases de la coalición,¹² actuaciones absolutamente contrarias a los principios COIN, como se analizará más adelante en este trabajo. En cualquier caso, las presiones de Rumsfeld sobre Casey para que redujese a toda costa el creciente número de bajas norteamericanas, que estaba afectando al apoyo de la opinión pública a la guerra, habría tenido influencia en estas decisiones (Cloud y Jaffe, 2009, 229-230).

Se ha analizado con anterioridad la influencia que el SecDef Rumsfeld y su fe ciega en el paradigma transformacional había tenido en la ausencia de medidas adecuadas para afrontar la situación en Irak, así como las nocivas relaciones cívico-militares existentes. No obstante, no cabe atribuir la responsabilidad de la situación en Irak únicamente a Rumsfeld; los líderes militares también cuentan con buena parte de responsabilidad.¹³ Por tanto, debe reconocerse que la actitud de los máximos líderes militares implicados en ese momentos en las decisiones sobre

¹⁰ “As late as 2003, the stability operations and counterinsurgency-phobic U.S. Secretary of Defence, Donald Rumsfeld, was about to close down the U.S. Peacekeeping and Stability Operations Institute (PKSOI) at Carlisle Barracks because he did not see the utility of this institute.” (Cassidy, 2008, 57).

¹¹ Durante una videoconferencia entre Rumsfeld en el Pentágono, y Casey en Bagdad, en marzo de 2005, y ante numerosos asistentes tanto civiles como militares, se refiere el siguiente episodio: “Whenever Casey opened his mouth Rumsfeld cut him off. ‘You act like the whole world started with you and Petraeus,’ he scolded at one point. Casey kept his cool. The best way to handle an angry Rumsfeld was to let him vent.” (Cloud y Jaffe, 2009, 191).

¹² “Once the new government was in place [end of 2005], Casey was eager to start reducing the size of the force to about 110,000 troops by the fall, with the first cuts coming in January. He also wanted to shrink the number of coalition bases by half, to about fifty. Fewer bases would drive home the idea that the new government was in control.” (Cloud y Jaffe, 2009, 222).

¹³ “... the strategy that has led to disaster in Iraq belonged to the commanders at least as much as to Rumsfeld. Scapegoating him in isolation will prevent us from learning the essential lessons of our recent failures.” (Kagan, 2008, 1)

Irak, los generales Abizaid, Casey y Myers, también influyó negativamente en el resultado de las operaciones, al llevar a cabo unas acciones militares sobre el terreno que eran contraproducentes para contrarrestar eficazmente a una insurgencia.¹⁴

Así, la actuación norteamericana en 2004 y 2005 se caracterizó por una aproximación *enemy-centric*, con operaciones de gran entidad para la limpieza de amplias zonas ocupadas por la insurgencia, como fue el caso de las operaciones sobre Fallujah, Najaf y Sadr City. Estas acciones estaban acompañadas del intento de formar y equipar al ejército y fuerzas de seguridad iraquíes para que asumiesen en el menor plazo posible la seguridad del país, estrategia denominada “iraquización”,¹⁵ que permitiese retirar la presencia militar norteamericana lo antes posible.¹⁶ Significativamente, el plan de campaña de Casey no mencionaba la protección a la población como una misión de las tropas norteamericanas, elemento esencial en una efectiva estrategia COIN.¹⁷

En 2005 aumentan las voces contra la forma en que las fuerzas norteamericanas estaban afrontando la GWOT, y más concretamente el problema iraquí,¹⁸ mostrándose favorables a una estrategia COIN. Andrew Krepinevich, influyente experto en defensa,¹⁹ publicó un artículo de gran repercusión, en el que alertaba sobre el peligro de una retirada prematura de Irak,²⁰ defendiendo que “en lugar de un calendario para el repliegue, EEUU necesita formular una estrategia basada en los principios de COIN”. Así, las fuerzas militares de EEUU e iraquíes, en

¹⁴ “As the insurgency metastasized, the US military had three alternatives: continue offensive operations along the lines of those in al-Anbar Province after Fallujah; adopt a counterinsurgency approach; or emphasize the training of Iraqi troops in order to transition to Iraqi control of military operations. Gen. John Abizaid, commander of the US CENTCOM, and Gen. George Casey, commander of Multi-National Forces-Iraq (MNF-I), supported by Rumsfeld and Chairman of the Joint Chiefs, Gen. Richard Myers, chose the third.” (Owens, 2011, 116).

¹⁵ “Now they sped up the process of ‘Iraqification’, with more rapid development of a new Iraqi government, and above all accelerated transfers of policing risks to hastily trained local troops and police.” (Shaw, 2005, 125).

¹⁶ “The basis of the Abizaid-Casey strategy is twofold: American forces in Iraq are an irritant and generate insurgents who want to drive us out of their country, and the Iraqis must be able to create and maintain their own stability lest they become permanently dependent on our military presence.” (Kagan, 2007, 6).

¹⁷ “The plan listed ‘key strategic tasks,’ which included protecting Iraqi leaders, the local UN mission, and the occupation authority’s credibility – but it said nothing, anywhere, about protecting the Iraqi population, the centerpiece of any real counterinsurgency strategy.” (Kaplan, 2013, 98).

¹⁸ “It was not just this particular war that was in crisis: the Global War on Terror had proved far too flexible a framework, allowing the US administration to drag its people and many of its allies into an adventure that had actually exacerbated the real terrorist threat. At the same time, the Iraq crisis exposed deeper contradictions in the new Western Way of War.” (Shaw, 2005, 128).

¹⁹ Krepinevich había publicado en 1986, cuando aún estaba en servicio activo como teniente coronel del Ejército, el libro *The Army and Vietnam*, con duras críticas a la estrategia preferentemente de “búsqueda y destrucción” seguida por el mando militar norteamericano en la guerra de Vietnam, en lugar de una aproximación hacia ganar “corazones y mentes”.

²⁰ “The administration’s critics, meanwhile, have offered as their alternative ‘strategy’ an accelerated timetable for withdrawal. They see Iraq as another Vietnam and advocate a similar solution: pulling out U.S. troops and hoping for the best. The costs of such premature disengagement would likely be calamitous.” (Krepinevich, 2005, 2).

lugar de “poner el foco en matar insurgentes, deben centrarse en proporcionar seguridad y oportunidades al pueblo iraquí, negando así a los insurgentes el apoyo popular que precisan” (Krepinevich, 2005, 2). Esta estrategia sería costosa en términos de vidas y recursos humanos, pero la única que permitiría la victoria.²¹

A finales de 2005 apareció en la revista *Military Review* un artículo del general británico Nigel Aylwin-Foster, que había servido con las fuerzas norteamericanas en Irak en 2004. En él formulaba durísimas críticas hacia su actuación, al utilizar una violencia desproporcionada y nociva hacia la población civil, y completamente ajena al entorno cultural en que se encontraban, y bordeando el “racismo institucional”.²² Denunciaba las detenciones masivas de presuntos insurgentes, y la preferencia por las operaciones de uso de la fuerza sobre las de protección de la población.²³ Aylwin-Foster atribuía esta actuación a la cultura estratégica del Ejército y su preferencia por el combate convencional,²⁴ concluyendo la necesidad imperiosa de adaptarse a los nuevos requerimientos impuestos por su implicación en COIN (Aylwin-Foster, 2005, 9-11).

Pero sobre estas críticas a la situación en Irak, fueron mucho más destacadas las actuaciones del grupo conocido como los “COINDinistas” en beneficio del desarrollo del paradigma COIN. Y de entre ellos, quien más influencia ejerció fue David Petraeus. Él fue el impulsor y principal artífice de la elaboración del FM 3-24, y responsable de su puesta en práctica en Irak en 2007, como jefe de las fuerzas norteamericanas en este país. Ya desde los inicios de su carrera como teniente había mostrado predilección por las lecturas de los clásicos COIN, como los británicos Sir Robert Thompson y Frank Kitson, con sus experiencias en las campañas de Kenia y Malasia. Pero fueron sobre todo sus lecturas de la obra del francés David Galula las que influyeron

²¹ “Even if successful, this strategy will require at least a decade of commitment and hundreds of billions of dollars and will result in longer U.S. casualty rolls. But this is the price that the United States must pay if it is to achieve its worthy goals in Iraq.” (Krepinevich, 2005, 9).

²² “Many personnel seemed to struggle to understand the nuances of the OIF Phase 4 environment. Moreover, whilst they were almost unfailingly courteous and considerate, at times their cultural insensitivity, almost certainly inadvertent, arguably amounted to institutional racism.” (Aylwin-Foster, 2005, 3).

²³ “There was a strong focus on raiding, cordon & search and sweep ops throughout [...] There was a preference for large-scale kinetic maneuver and focus on killing insurgents, not protecting the population.” (Aylwin-Foster, 2005, 5).

²⁴ “The Army’s focus has been conventional warfighting, and its branches into COIN and S&R have been regarded as a diversion [...] So deeply ingrained is the Army’s focus on conventional warfighting that even when HQ 3 Corps was preparing to deploy to Iraq in early 2004 and must have known it would be conducting COIN and S&R operations, with all that that should entail in terms of targeted preparation, its pre-deployment training still focused on conventional operations.” (Aylwin-Foster, 2005, 8).

decisivamente en sus ideas sobre cómo llevar a cabo esta nueva forma de hacer la guerra.²⁵

En 1986, siendo asistente militar del general Galvin, jefe del Mando Unificado del Sur (*U.S. Southern Command*) y responsable por tanto de las operaciones en América Central y del Sur en el momento del auge de la “doctrina Reagan”, el entonces comandante Petraeus redactó para aquel un artículo para la revista *Parameters* de gran repercusión. Tras criticar el término “conflictos de baja intensidad”, que atribuía a un rechazo general en el Ejército hacia esta forma de guerra,²⁶ el artículo defendía la necesidad de tomar conciencia sobre la gravedad de las nuevas amenazas como el terrorismo, la guerra de guerrillas, los tráfico ilícitos y el colapso de regímenes inestables, que se convertirían en la forma más frecuente de guerra en el futuro.²⁷ En suma, el artículo alertaba sobre los peligros de no considerar como “guerras” a estos nuevos conflictos en que EEUU inevitablemente se vería envuelto, al ser contrarios con la aproximación institucionalizada entre los mandos militares de la nación.

El 1987, el aún comandante Petraeus defendió una tesis doctoral sobre la guerra de Vietnam,²⁸ en la que concluía que tras este conflicto los militares norteamericanos se habían vuelto excesivamente cautos en cuanto al empleo de la fuerza.²⁹ Criticaba lo que consideraba excesiva pusilanimidad de los mandos militares tras la experiencia de Vietnam, defendía la necesidad de superar esta aversión a los conflictos de baja intensidad y de desarrollar una doctrina y procedimientos COIN (Kaplan, 2013, 32). Además, concluía que este tipo de conflictos irregulares serían en los que con mayor probabilidad se verían envuelto EEUU, lo que requeriría una aproximación diferente a la realizada en la fallida experiencia de Vietnam (Kaplan, 2013, 24). Finalmente decidió no publicar como un libro su tesis, entre otros motivos por no poner en

²⁵ “*But the clearest and most compelling treatise on the subject, the one that had the greatest influence on Petraeus's thinking, was a thin volume called ‘Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice’ by a retired French officer named David Galula.*” (Kaplan, 2013, 17).

²⁶ “*Therefore these other phenomena come to be called ‘low-intensity conflict’ in our books, a kind of appendage, an add-on, a lesser thing. This reaction, while unfortunate, is not new; regulars have demonstrated their disdain for irregulars, partisans, or guerrillas throughout the history of warfare.*” (Galvin, 1986, 4).

²⁷ “*It is that form of war, a synthesis of conventional and guerrilla warfare, with greater importance accorded the societal dimension that appears a likely model for the future.*” (Galvin, 1986, 5).

²⁸ Su tesis doctoral “*The American military and the lessons of Vietnam: A study of military influence and the use of force in the post-Vietnam era*”, se convirtió en 2007 en una de las diez tesis doctorales más vendidas por medios digitales. Ver en Petraeus (1987).

²⁹ “*Caution, it is explained here, is likely to characterize the military approach to the use of force for some time. The legacy of Vietnam is unlikely to soon recede as an important influence on America's senior military. The frustrations of Vietnam are too deeply etched in the minds of those who now lead the services and the combatant commands.*” (Petraeus, 1987, ii).

riesgo su carrera, debido a sus críticas hacia los mandos militares.³⁰

Pero la gran oportunidad para Petraeus de poner en práctica sus ideas sobre COIN se le presentó finalmente en Irak, al mando de la 101ª División Aerotransportada, en las operaciones llevadas a cabo en la región de Mosul inmediatamente tras el derrocamiento de Sadam Hussein en 2003. Si bien con anterioridad había tenido ocasión de participar en dos operaciones de mantenimiento de la paz en los años noventa, realizando cometidos de “construcción de naciones” (*nation-building*),³¹ fue durante los meses en que dirigió la ocupación de Mosul cuando consolidó su modelo sobre cómo afrontar la lucha contra la insurgencia.

Desde el inicio de su misión en Mosul, Petraeus consideró que la prioridad se hallaba en la restauración de los servicios básicos para la población y de la estructura política y administrativa a nivel local y regional.³² Por tanto, los cometidos de *nation-building* serían la clave para conseguir la estabilización en la región, cometidos para los que sus tropas no estaban ni preparadas, ni equipadas, ni con predisposición para realizarlos.³³ No son estos el tipo de cometidos que la cultura militar norteamericana concibe para el empleo de la fuerza, como se ha expuesto anteriormente. Además, el pueblo norteamericano, en general, no se encuentra especialmente predispuesto a empatizar y aceptar las culturas locales de los países en los que realiza operaciones militares, lo que hace muy difícil transmitir a la población local los valores del sistema norteamericano.³⁴

Así, las tropas de la 101ª División, bajo el mando del general Petraeus, llevaron a cabo en

³⁰ “His research focused on leadership and decision-making [...] he examined whether the Vietnam War had made the current generation of senior military leaders overly cautious regarding the use of force. The answer was a carefully nuanced yes. He did not seek to publish his thesis as a book, partly because he felt it needed one more scrub, but also out of a wish not to gouge the current senior leadership in public.” (Robinson, 2008, 57).

³¹ Había sido jefe de operaciones de la misión multinacional en Haití, en 1995, y segundo jefe de estado mayor de la misión de la OTAN en Sarajevo (Bosnia-Herzegovina), en 2001, donde también ejerció como segundo jefe de una unidad clandestina para la captura de criminales de guerra serbios, la *Joint Interagency Counterterrorism Task Force*. Ver Kaplan (2013, 63-68).

³² “At a minimum he [Petraeus] decided that he needed money to pay civil service workers, buy police uniforms, and repair medical clinics, the radio station, the city jail, the bank, and the court system. He also wanted to hold elections quickly to choose a new Iraqi government for the north. Whoever was selected could at least help him figure out the basics: how to fix the power, the water, and the telephones.” (Cloud y Jaffe, 2009, 117).

³³ “The ‘n’ word [reference to nation-building] was still forbidden in military circles, and the idea behind it was unpopular not just in Washington but also among many rank-and-file soldiers, who hadn't joined the Army to ‘play social worker.’ Petraeus understood the attitude, but there was no choice [...] There was no local government, so the 101st Airborne would have to create one.” (Kaplan, 2013, 72).

³⁴ “Americans are probably the least capable people for conducting nation-building operations. American culture, political and military power, and status in the world create a psychological blindness that makes it almost impossible for Americans to empathize with people in undeveloped regions of the world. And, the best way to influence people is not through military force, but through the demonstrated superiority of the American democratic and capitalist system.” (Lewis, 2007, 388).

Mosul la restauración de servicios esenciales como suministro de agua, electricidad y combustible, asistencia sanitaria, recogida de basuras, y alcantarillado. Fueron de destacar también las actividades de reconstrucción de instituciones, como la enseñanza elemental e incluso la reapertura de la universidad de Mosul, la recuperación de intercambios comerciales a través de la frontera con Siria, la reconstrucción de las emisoras de radio y televisión, así como de agencias de prensa (Robinson, 2008, 68-70).

Pero sobre todo destacaron sus esfuerzos para el restablecimiento de los gobiernos a nivel local y regional, con convocatoria de elecciones, lo que requirió una continua labor de conciliación entre las diversas facciones. Todo ello, según las ideas de Galula, cuya obra sobre COIN frecuentemente consultaba (Kaplan, 2013, 71-78). Así, ganar la confianza de la población en las tropas norteamericanas y en las renacientes instituciones locales, separándola de los intereses de la insurgencia, era la finalidad fundamental de todas las anteriores actividades, muy distintas de las propiamente de combate o de ataque directo a los grupos insurgentes.

Poco después de finalizada esta misión, Petraeus sirvió durante otro año en Irak, siendo el primer jefe de la recientemente constituida *Multi-National Security Transition Command-Iraq* y la *NATO Training Mission-Iraq*, organismos responsables de la formación de las fuerzas armadas y de seguridad del gobierno iraquí. Sus experiencias en la referida operación de Mosul, y en la relacionada con la formación del nuevo ejército iraquí, fueron publicadas en un artículo escrito por él mismo para *Military Review* (Petraeus, 2006), en el que citaba en varias ocasiones pasajes del artículo redactado por él para el general Galvin (Kaplan, 2013, 31-32).

En forma de catorce observaciones exponía los principios que deben guiar la actuación tanto en Irak como en cualquier escenario COIN, recogiendo asimismo diversas referencias a clásicos COIN como T.E. Lawrence y Galula. Estos principios aparecerán de una forma u otra reflejados en el FM 3-24, como “no intentar hacer demasiado por nosotros mismos”, sino apoyar para que sean los propios iraquíes quienes tomen el liderazgo; “el dinero es munición” en referencia a la importancia de contar con fondos para las tareas de reconstrucción; “la inteligencia es la clave del éxito”; “todos deben participar en la construcción de naciones”; la “sensibilización cultural es un multiplicador de fuerza; “el éxito en COIN requiere algo más que operaciones militares”, y “en última instancia, el éxito depende de los líderes locales.”³⁵

³⁵ *Observation No. 1: “Do not try to do too much with your own hands”... Observation No. 3: “Money is ammunition”... Observation No. 6: “Intelligence is the key to success”... Observation No. 7: “Everyone must do*

En ese tiempo hay otros oficiales, analistas de seguridad, y académicos que también realizan una influyente labor de difusión de las ideas que deben aplicarse para abordar la crecientemente deteriorada situación en Irak, como es el caso del teniente coronel John Nagl. En 1991 había participado como teniente de una sección de carros de combate en “Tormenta del Desierto”, siendo posteriormente profesor por dos años en el prestigioso departamento de Ciencias Sociales de West Point, en el que también había sido profesor Petraeus (Kaplan, 2013, 9-10, 44). En 2002 defendió una tesis doctoral sobre COIN, en la que comparaba las aproximaciones británica y norteamericana en Malasia y Vietnam, respectivamente (Ucko, 2009, 76).

Este trabajo alcanzó una enorme repercusión, siendo publicado en 2005 en forma de libro,³⁶ con prólogo del entonces Jefe de Estado Mayor del Ejército, general Schoomaker, quien enfatizaba la necesidad de adaptar las fuerzas militares a las nuevas exigencias del escenario de lucha contra la insurgencia, que adquiriría un carácter predominante en el futuro.³⁷ El propio Schoomaker envió un ejemplar de este libro a todos los generales de cuatro estrellas del ejército norteamericano (Ucko, 2009, 76), entregando personalmente uno al general Casey al ser nombrado jefe de las fuerzas norteamericanas en Irak (Kaplan, 2013, 94), lo que demuestra la enorme influencia que ejerció, y el intento de Schoomaker de cambiar la cultura militar norteamericana para poder afrontar eficazmente la nueva situación.

La tesis fundamental de Nagl sugiere que los buenos resultados del Ejército británico en implementar una doctrina COIN en Malasia, en comparación con los pobres resultados del norteamericano en hacer lo propio en Vietnam, se explican por la diferente cultura sobre la organización en ambos ejércitos, con el británico realmente una institución que incorpora el aprendizaje (*learning institution*), mientras que el norteamericano no. Aferrado éste a su visión preferida, el conflicto convencional, fue su incapacidad de aprender y adaptarse a las exigencias del nuevo adversario lo que le condujo al fracaso.³⁸ Este argumento sobre la excelencia británica

nation- building”... Observation No. 9: “Cultural awareness is a force multiplier”... Observation No. 10: “Success in a counterinsurgency requires more than just military operations”... Observation No. 11: “Ultimate success depends on local leaders.” (Petraeus, 2006).

³⁶ Ver *Learning to Eat Soup with a Knife. Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*, en Nagl (2005).

³⁷ “*To cope more effectively with the messy reality that in the twenty- first century many of our enemies will be insurgents, America’s armed forces must continue to change.*” (Nagl, 2005, xvi).

³⁸ “*The United States Army resisted any true attempt to learn how to fight an insurgency during the course of the Vietnam War, preferring to treat the war as a conventional conflict in the tradition of the Korean War and World War II.*” (Nagl, 2005, xxii).

en aprender y adaptarse rápidamente en COIN ha sido rebatido posteriormente.³⁹

El comandante Nagl fue jefe de operaciones de un batallón en Irak a finales de 2003, y tras regresar de esta experiencia fue recomendado por Petraeus para el cargo de asistente militar del vicesecretario de Defensa Paul Wolfowitz (Kaplan, 2013, 90), desde donde podría ejercer cierta influencia en la aceptación del nuevo paradigma COIN en el Pentágono (Ucko, 2009, 76). Con el sucesor de Wolfowitz, Gordon England, pudo ejercer más eficazmente este papel de “insurgente”.⁴⁰ Posteriormente participó activamente en la elaboración del FM 3-24.

Otro de los máximos proponentes del actual paradigma COIN es David Kilcullen, oficial del ejército australiano con experiencia en las operaciones de estabilización en Timor Este, y que había elaborado una tesis doctoral sobre la rebelión islamista en Indonesia en los años cincuenta y sesenta.⁴¹ Con sus publicaciones y conferencias sobre COIN atrajo la atención del vicesecretario de Defensa Paul Wolfowitz, y fue contratado por el DoD para colaborar en la redacción de la QDR 2006 (Ucko, 2009, 76). Trabajó una profunda amistad con Nagl, con el que compartía su visión sobre COIN (Kaplan, 2013, 92-93). Llegó a ser asesor de la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, en asuntos de contrainsurgencia (Kaplan, 2013, 166), y formó también parte del equipo de elaboración del manual FM 3-24 COIN (Ucko, 2009, 77).

Al ser nombrado jefe de las fuerzas militares en Irak en febrero de 2007, Petraeus lo eligió como asesor personal de COIN, permaneciendo en Irak hasta finales de 2008 (Cloud y Jaffe, 2009, 276). Kilcullen ha sido autor de diversos trabajos, con una gran influencia en el cambio de paradigma del pensamiento militar norteamericano hacia la consideración de la guerra irregular y las operaciones COIN como forma habitual de empleo del poder militar norteamericano,⁴² tanto

³⁹ “The early phases of nearly every campaign in the classical era were marred by stagnancy, mismanagement, and confusion. The military was 2 years into the Malayan Emergency before it conceived of a cohesive civil-military strategy in the form of the Briggs Plan. The crucial early years of the troubles in Northern Ireland were marked by displays of indiscriminate force and an inability to modulate the response.” (Mumford, 2011, 2).

⁴⁰ “This left Nagl with a little more time for roaming the corridors, seeking allies for his cause, and helping Kilcullen with the latest drafts of the Quadrennial Defense Review’s irregular-warfare section, which was meeting resistance from the uniformed services and from some of Rumsfeld’s civilian aides.” (Kaplan, 2013, 117).

⁴¹ Su tesis fue “*The Political Consequences of Military Operations in Indonesia 1945-99: A Fieldwork Analysis of the Political Power-Diffusion Effects of Guerrilla Conflict*”, ver Kilcullen (2000).

⁴² “The problem, he [Kilcullen] began, was that the American military saw COIN as a specialty when it should be mainstream. US commanders tend to attack the insurgents, when they should attack the insurgents’ strategy. They lean toward purely military solutions, but COIN is 75 percent hearts and minds, just 25 percent combat.” Conferencia sobre Guerra Irregular impartida por Kilcullen a altos mandos norteamericanos en el Army War College, en 2004 (Kaplan, 2013, 88).

a nivel de altos mandos como entre oficiales de menor graduación.⁴³

Pero era en Irak donde oficiales con responsabilidades de mando intermedio estaban aplicando los principios de los “clásicos COIN” por propia iniciativa. Se estudian a continuación los dos casos más representativos en este sentido. Se trata de las actuaciones de los coroneles H. R. McMaster y Sean MacFarland, que durante sus despliegues en Irak aplicaron con gran éxito técnicas y principios operativos propios de COIN, como reconoció Rumsfeld en sus memorias.⁴⁴ Son una muestra de cómo los principios característicos de la contrainsurgencia, diferentes de la forma preferente de hacer la guerra arraigada en la cultura estratégica norteamericana, acabarían imponiéndose “de abajo arriba” (*bottom-up*).

McMaster había sido condecorado con la Estrella de Plata por su actuación como capitán de una unidad de carros en la operación “Tormenta del Desierto” (Packer, 2006, 3). En 1997 finalizó su tesis doctoral en historia militar sobre la guerra de Vietnam,⁴⁵ publicada además en forma de libro, *Dereliction of Duty*, muy controvertido en su momento, y que le valió la reputación de “rebelde en el Ejército” (Kaplan, 2013, 168). En su libro criticaba duramente la actuación de los líderes militares norteamericanos a finales de los sesenta, considerando que “traicionaron sus obligaciones constitucionales al no expresar abierta y claramente sus opiniones al SecDef y al presidente, en un momento en que el país se hundía en la pesadilla de Vietnam”.⁴⁶

Antes de asumir el mando de su regimiento, McMaster estuvo destinado en el CENTCOM como miembro de su estado mayor. Al asumir el general Abizaid el mando del CENTCOM relevando a Franks, en 2003, eligió al coronel McMaster como jefe de su gabinete asesor para asuntos de COIN.⁴⁷ En este tiempo, McMaster realizó varios viajes a Irak acompañando a

⁴³ Publicó en 2005 un influyente artículo titulado *Countering Global Insurgency* (Kilcullen, 2005), en el que exponía que la GWOT debía ser concebida como una campaña COIN a escala global. Alcanzaron también gran difusión sus artículos *Counterinsurgency Redux* (Kilcullen, 2006a) y “*Twenty-Eight Articles*”: *Fundamentals of Company-level Counterinsurgency* (Kilcullen, 2006a). Su libro *The Accidental Guerrilla* obtuvo también una gran aceptación (Kilcullen, 2009). Su más reciente publicación es *Out of the Mountains* (2014).

⁴⁴ “*Enterprising colonels such as H. R. McMaster and Sean MacFarland were forging new operational techniques and tactics and applying the art of counterinsurgency [...] The yields were impressive in a part of Iraq that many had written off to the enemy.*” (Rumsfeld, 2011, 700).

⁴⁵ “*Like many of the most successful U.S. commanders in Iraq, he was well educated, and had earned a Ph.D., in his case in military history at the University of North Carolina, where his subject had been the failures of the Joint Chiefs during the U.S. decision to intervene in the Vietnam War.*” (Ricks, 2006, 420).

⁴⁶ “*It was a far more devastating critique than Andrew Krepinevich’s ‘The Army and Vietnam’, which derailed the author’s prospects for promotion, or David Petraeus’s dissertation, which he decided not to publish after witnessing Krepinevich’s fate. All three had been majors when they wrote their works, a delicate point in an ambitious officer’s career.*” (Kaplan, 2013, 168).

⁴⁷ “*Abizaid was promoted to replace him [Franks], and he named McMaster the head of his advisory group. The first thing McMaster did at his new, far more appropriate job was to write Abizaid a memo recommending that*

Abizaid, donde tuvo ocasión de conocer personalmente a Petraeus al mando de la 101ª División en Mosul, quedando impresionado por su profundo conocimiento del problema planteado por la insurgencia, y por las eficaces medidas que estaba implementando para contrarrestarla (Kaplan, 2013, 170). Con estos antecedentes, McMaster contaba con un inestimable bagaje para comprender que el tipo de adversario que encontraría en Irak era distinto del convencional.⁴⁸

El coronel McMaster desplegó al mando del tercer regimiento de Caballería acorazado en la provincia de Nínive, frontera con Siria, en mayo de 2005. La ciudad de Tal Afar, con unos 250.000 habitantes de mayoría *sunní*, era considerada como un feudo de la insurgencia, a tan solo 40 millas de Mosul, la mayor ciudad al norte de Irak. La actuación de McMaster durante el año que permaneció en Tal Afar ha sido considerada como modelo de la aplicación de los principios clásicos de COIN,⁴⁹ cuando aún la actitud dominante de las fuerzas norteamericanas en Irak estaba más centrada en acciones directas sobre líderes y células insurgentes, en un modelo *enemy-centric*.⁵⁰

Así, ante el problema planteado por el santuario insurgente que representaba Tal Afar, en lugar de un ataque directo como los realizados hasta entonces por las fuerzas norteamericanas, planteó una aproximación indirecta, en la que durante más de cuatro meses fue pacientemente obteniendo información detallada sobre los insurgentes y la situación social, desmantelando la infraestructura de apoyo y cortando las comunicaciones que desde Siria alimentaban a la insurgencia.⁵¹ A continuación, rodeó la ciudad con un muro de tres metros de altura, con accesos vigilados para privar a la insurgencia de libertad de movimientos, mientras se restauraban servicios básicos, y se reclutaban y adiestraban las fuerzas de policía locales (Kaplan, 2013, 173). Finalmente, lanzó un ataque metódico limpiando casa por casa, con empleo de fuego

CentCom start calling the resistance an 'insurgency,' so that the staff could draw on the vast historical records of counterinsurgency as a guide for what to do." (Kaplan, 2013, 170).

⁴⁸ "... he [McMaster] had reached the conclusion that the military threat on the ground was indeed an insurgency, calling therefore for a strategy of counterinsurgency. Seemingly a simple play on words, his acknowledgement, however, called for American units to think and behave much differently than they generally had to this point. Rather than the 'kill-capture' strategy of 2003 and 2004, the new counterinsurgency thinking, officially termed 'clear, hold, and build,' explicitly recognized that the solution is only partly military and that the lethal, somewhat indiscriminate use of force so productive in a conventional battlefield, here is essentially counterproductive." (McCone, Scott y Mastroianni, 2008, 5).

⁴⁹ "One COIN expert told Ricks that McMaster's year in Tall Afar 'will serve as a case study in classic counterinsurgency, the way it is supposed to be done'." (Gentile, 2013, 27).

⁵⁰ "He taught them [his soldiers] from the outset that the key to counterinsurgency is focusing on the people, not on the enemy." (Ricks, 2006, 420).

⁵¹ "In 2005, McMaster took a sharply different tack, spending months preparing before attacking the entrenched insurgents in Tall Afar. That indirect approach demonstrated the key counterinsurgent quality of tactical patience, something that didn't come easily to the U.S. military." (Ricks, 2006, 421).

discriminado y minimizando los daños colaterales, que resultó en 150 insurgentes muertos y 850 capturados (Fitzsimmons, 2013, 87).

Y lo que fue más importante: para la Fase IV contaba con un plan perfectamente establecido, con el despliegue de 29 pequeñas bases por toda la ciudad, lo que permitía un contacto directo y continuo con la población que facilitaba un mejor conocimiento de la situación sobre el terreno y la anticipación a los movimientos de la insurgencia.⁵² Además, este despliegue próximo hacía que la población se sintiese protegida y más predispuesta a colaborar con las fuerzas contrainsurgentes.⁵³ Estas acciones se complementaron con el apoyo a las fuerzas militares y de policía iraquíes, que en breve periodo de tiempo incrementaron su presencia en las calles (Ricks, 2006, 423), así como a acciones de reconstrucción de servicios básicos para la población.

El caso de Tal Afar fue mencionado en el Senado por la Secretaria de Estado Rice como ejemplo del progreso de la situación en Irak (Rice, 2005, 5), así como por el propio presidente Bush.⁵⁴ Un estudio realizado por el Ejército sobre la actuación en 2005 de unas cuarenta unidades tipo BCT y batallón en Irak, concluyó que la unidad de McMaster había sido la que mejores resultados había obtenido en la aplicación de COIN (Ricks, 2006, 420). Así, la actuación de McMaster puede ser considerada como un ejemplo típico de aplicación de la máxima que refiere las cuatro fases con que debe aplicarse COIN sobre el terreno: *Shape- Clear- Hold- Build*.⁵⁵ De hecho, el FM 3-24 COIN se refiere a esta actuación en Tal Afar como ejemplo paradigmático de aplicación de los principios de *Clear- Hold- Build*, dedicando casi dos páginas

⁵² “*This degree of observation made it extremely difficult to plant bombs. Also, said Lt. Col. Chris Hickey, who commanded the U.S. troop contingent inside the city, ‘It gives us great agility.’ Instead of predictably rolling out the front gate of his base, he was able to order an attack to come from two or three of the small bases that dotted the city. Unlike most commanders, who ate and worked on big forward operating bases and then ventured out into Iraqi society, Hickey lived in the city, sleeping back at the base only rarely [...] His conclusion: ‘Living among the people works, if you treat them with respect’.*” (Ricks, 2006, 423).

⁵³ “*And, from the beginning, when it was extremely dangerous to do so, his troops worked, ate, and slept not in massive, fenced-in bases on the outskirts but in outposts that he’d set up alongside the people. That would be the only way to learn the people’s needs, earn their trust, fight the war; the way McMaster had learned it needed to be fought.*” (Kaplan, 2013, 173).

⁵⁴ “*Last month, in a speech in Cleveland, President Bush hailed the achievement in Tal Afar as evidence that Iraq is progressing toward a stable future. ‘Tal Afar shows that when Iraqis can count on a basic level of safety and security, they can live together peacefully,’ he said. ‘The people of Tal Afar have shown why spreading liberty and democracy is at the heart of our strategy to defeat the terrorists’.*” (Packer, 2006, 2).

⁵⁵ A las tres actuaciones *Clear- Hold- Build*, es preciso añadir una previa, *Shape*, en la que se realizan las acciones preparatorias que van a permitir una mejor aplicación de las demás. Durante esta fase *Shape* se llevan a cabo acciones de obtención de información, operaciones psicológicas, contactos con líderes locales, acciones sobre las bases logísticas y líneas de suministro de la insurgencia, entre otras.

a describir este caso como ejemplo de buenas prácticas de COIN.⁵⁶

El desempeño de McMaster en Tal Afar fue un rotundo éxito,⁵⁷ de acuerdo a unos procedimientos COIN aún no implementados en Irak,⁵⁸ y contravenía la forma habitual de actuación de las fuerzas norteamericanas en Irak por entonces en tres aspectos principales. Primero, previamente a su despliegue, su unidad se preparó intensamente en EEUU en aspectos COIN tales como la concienciación cultural (*cultural awareness*) para familiarizar a sus soldados con los rasgos sociales y culturales del pueblo iraquí, con conocimiento de los fundamentos del idioma árabe,⁵⁹ y con un especial énfasis en tener un trato correcto en las detenciones de sospechosos.⁶⁰ Además, esta preparación incluyó que todos sus soldados, tanto las tripulaciones de carros y vehículos *Bradley*, como los artilleros y otros, se adiestraron en cometidos de Infantería ligera, los habituales que se emplearían en un entorno COIN (McCone, Scott y Mastroianni, 2008, 6).

Un segundo aspecto es el despliegue en diversas bases de pequeña entidad, frente a la tendencia de agruparse en grandes bases que sólo se abandonaban para patrullar y para adiestrar al Ejército iraquí, regresando a ellas al final de la jornada.⁶¹ Y la tercera desviación de la forma habitual de proceder de las fuerzas norteamericanas en Irak fue la aproximación indirecta a la limpieza de Tal Afar de insurgentes, tras meses de preparación del ataque, que finalmente fue realizado con un empleo muy discriminado de la potencia de fuego, algo no de acuerdo con la *American Way of War* que privilegiaba el empleo del fuego y el enfrentamiento directo.

La actuación del coronel MacFarland en Ramadi es el segundo caso que merece estudio. MacFarland desplegó en la provincia de Anbar al mando de su BCT, la primera brigada de la primera división acorazada, en junio de 2006. En aquel momento esta enorme provincia al oeste

⁵⁶ “In the months that followed, the 3d ACR applied a clear-hold-build approach to reclaim Tal Afar from the insurgents.” (U.S. Department of the Army, 2006, 5-22 – 5-23).

⁵⁷ “How the 3d ACR accomplished this mission has been touted as one of the success stories of the war in Iraq.” (McCone, Scott y Mastroianni, 2008, 1-2).

⁵⁸ “It was the first classic multistaged counterinsurgency operation in the Iraq War, conducted with total independence from headquarters [...] And it was a model success, at least for the year that McMaster’s regiment remained.” (Kaplan, 2013, 173).

⁵⁹ “Prior to deployment McMaster had trained his troops for the cultural and operational complexities specific to Iraq: He instructed them to take elementary language classes, learn about Iraqi culture and history, and familiarize themselves with the basic precepts of counterinsurgency.” (Ucko, 2009, 75).

⁶⁰ “One of the keys to winning a counterinsurgency is to treat prisoners well, because today’s captive, if persuaded to enter politics, may become tomorrow’s mayor or city council member.” (Ricks, 2006, 421).

⁶¹ “In 2006, much of the rest of the U.S. military in Iraq was pursuing a different course. Instead of living among the people, as classic counterinsurgency dictates, they were closing smaller outposts and withdrawing to a handful of big super FOBs.” (Ricks, 2006, 421).

de Irak, casi un tercio de la extensión total del país y población *sunní*, era considerada como un baluarte de la insurgencia. Con capital en Ramadi, su segunda ciudad más importante es Fallujah, escenario de importantes combates en 2004 entre la insurgencia y las fuerzas norteamericanas. La aplicación por MacFarland de los principios de los “clásicos COIN” produjo un punto de inflexión en el devenir de la guerra, siendo calificada como “el Gettysburg de Irak” en analogía con la trascendental batalla que cambió el signo de la guerra civil norteamericana, y sirviendo el “modelo Ramadi” de inspiración para otros lugares de Irak.⁶²

El modelo implementado por MacFarland se basó en la búsqueda de la alianza con los *sheiks* o líderes locales, que llevaban meses sufriendo los acosos y desmanes de Al-Qaeda en su intención de conseguir el apoyo de la población *sunní* por la intimidación y el terror. Entre la población local se conocía el intento de EEUU de abandonar el país en el menor plazo posible, una vez transferida la responsabilidad de la seguridad a las autoridades civiles, lo que hacía temer a los *sheiks* las represalias de Al-Qaeda una vez las tropas norteamericanas se retirasen.⁶³ Ante esto, MacFarland aseguró que éstas permanecerían en apoyo de la población en su lucha contra Al-Qaeda.⁶⁴

Pero sobre todo, MacFarland supo explotar en su beneficio esta situación de hartazgo hacia los abusos de Al-Qaeda, logrando que los *sheiks* se agrupasen en lo que se denominó el *Anbar Awakening* (“el Despertar de Anbar”),⁶⁵ por el que éstos acordaron expulsar a Al-Qaeda de la provincia, en coordinación con la policía y fuerzas militares iraquíes, que contaban a su vez con el apoyo de las tropas de MacFarland. El *Anbar Awakening* ha sido definido como “una rebelión contra el dominio de Al-Qaeda por parte de las tribus *sunníes* en el Irak occidental” (Gentile, 2013, 28). En cualquier caso, el *Anbar Awakening* se produjo en unas circunstancias específicas

⁶² “*Tactical victory became a strategic turning point when farsighted senior leaders, both Iraqi and American, replicated the Ramadi model throughout Anbar province, in Baghdad, and other parts of Iraq, dramatically changing the security situation in the process.*” (Smith y MacFarland, 2008, 41).

⁶³ “*Instead of telling them that we would leave soon and they must assume responsibility for their own security, we told them that we would stay as long as necessary to defeat the terrorists. That was the message they had been waiting to hear.*” (Smith y MacFarland, 2008, 44).

⁶⁴ “*Col. Sean MacFarland, RFCT commander, therefore changed the message and the mission: U.S. troops would not leave but would stand by the sheiks and help their forces provide security and defend the population against AQI retributions and any form of Iranian interference.*” (Ucko, 2009, 127).

⁶⁵ “*On 9 September 2006 Sittar organized a tribal council, attended by over 50 sheiks and the brigade commander, at which he declared the ‘Anbar Awakening’ officially underway. The Awakening Council that emerged from the meeting agreed to first drive AQIZ from Ramadi, and then reestablish rule of law and a local government to support the people.*” (Smith y MacFarland, 2008, 48).

que hace muy difícil su réplica en otros contextos COIN, o incluso en otras zonas e Irak.⁶⁶

Ello se produciría en paralelo con otra acción controvertida entonces: el despliegue de numerosos “puestos de combate avanzados” (*Combat Outpost, COP*), de pequeña entidad, en los lugares más arriesgados dominados por la insurgencia, con fuerzas norteamericanas e iraquíes. Este despliegue próximo de las fuerzas ya había sido puesto en práctica con éxito en Tal Afar, como se ha mencionado anteriormente, pero fue en el caso de Ramadi donde se pudo apreciar más claramente los efectos tremendamente positivos de estas COP que integraban, junto a las fuerzas militares de EEUU, a elementos de las milicias locales que combatían a Al-Qaeda, así como a fuerzas militares y de policía iraquíes.⁶⁷

Esta alianza con los *sheiks* no fue bien vista por los superiores de MacFarland en Irak,⁶⁸ en un momento en que se estaba concentrando a las fuerzas en grandes bases para reducir así el creciente número de bajas norteamericanas. No obstante, en 2007 empezaba a reconocerse en el Pentágono el mérito de estas actuaciones creativas para hacer frente a la difícil situación en Irak,⁶⁹ mostrando cómo el paradigma COIN estaba siendo progresivamente aceptado en Washington, así como la toma de conciencia sobre la necesidad de aplicar “métodos no convencionales a situaciones no convencionales” y distintos, por tanto del preferido *American Way of War*. El final de la misión de la BCT de MacFarland, en febrero de 2007, coincidió con la llegada del general Petraeus como jefe del MNF-I en Irak, y su implantación de los principios el FM 3-24, lo que hizo que el “modelo Ramadi” se extendiese a otras zonas del país.

⁶⁶ Ver excelente estudio sobre las condiciones del nacimiento y desarrollo del *Anbar Awakening*, y su posible aplicación en COIN, en Penney (2015). El 3 de septiembre de 2007, el presidente Bush se reunió en Ramadi con Abdul-Sattar Abu Risha, líder del *Anbar Awakening*. Diez días después fue asesinado por un coche bomba (Penney, 2015, 106).

⁶⁷ “*In Ramadi outposts were constructed where AQI violence was at its highest, where U.S. troops would team up with the sheiks’ forces to combat the terrorist threat. In subsequent months tribal fighters joined the security forces en masse and worked with the U.S. military to protect and secure the hospital and other civil institutions against AQI control.*” (Ucko, 2009, 127).

⁶⁸ “*MacFarland started negotiating with a group of Sunni sheiks, some of whom have had mixed loyalties in the war. His superiors initially were wary, fearful the plan could backfire, he says. He forged ahead anyway.*” (Michaels, 2007, 1).

⁶⁹ “*Pentagon officials say the encouraging episode in Ramadi is a poignant reflection of shifting leadership tactics within the U.S. military, which is trying to develop a generation of officers who can think creatively and are as comfortable dealing with tribal sheiks as they are with tank formations on a conventional battlefield. ‘You can’t take a conventional approach to an unconventional situation,’ says Col. Ralph Baker, a former brigade commander in Iraq who is assigned to the Joint Chiefs of Staff at the Pentagon.*” (Michaels, 2007, 1).

9.1.2. El FM 3-24 *Contrainsurgencia* y su ataque a la cultura estratégica de EEUU.

Hacia finales de 2005, las autoridades políticas y militares en Washington comenzaron a dar cierta muestra de toma de conciencia sobre el deterioro de la situación de seguridad en Irak, considerando la necesidad de prestar una mayor atención a las acciones posteriores a las operaciones de combate convencional, relacionadas con la estabilización y la reconstrucción.⁷⁰

Así, en noviembre de 2005, el Pentágono emitió la directiva *DoD Directive 3000.05: Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction*, con Nagl impulsando su aprobación desde su puesto en el Pentágono (Kaplan, 2013, 122). Con referencias implícitas a principios COIN,⁷¹ cuya significativa aportación consistió en elevar las operaciones de estabilización al mismo rango de importancia que las operaciones de combate, debiendo ser integradas a todos los niveles.⁷² Este documento representó un paso fundamental en el intento de cambiar el paradigma dominante en el estamento militar norteamericano para el empleo de su poder militar,⁷³ si bien quedó en una mera declaración de intenciones.⁷⁴ Es muy significativo señalar que este documento no fue firmado por el SecDef Rumsfeld, sino por su segundo en el cargo, Gordon England (Packer, 2006, 28).

En este punto, es preciso hacer una reflexión sobre el significado de los conceptos “contrainsurgencia”, “operaciones de estabilización” (*stability operations*), y “construcción de naciones” (*nation-building*). Estos tres modelos de operaciones militares frecuentemente se encuentran referidos de forma no precisa, lo que lleva a confusión en un trabajo de investigación sobre este aspecto.

⁷⁰ El *Defense Science Board* realizó un estudio por encargo del Departamento de Defensa, publicado en diciembre de 2004, sobre las implicaciones que las operaciones posteriores a las de combate convencional tenían para las fuerzas norteamericanas. Este informe concluyó la necesidad de desarrollar capacidades específicas para las labores de estabilización y reconstrucción. Ver Capítulo 3, “*Stabilization & Reconstruction Capabilities*”, en U.S. Department of Defense (2004, 38-66).

⁷¹ “*The definitions and elaborations were straight out of classic counterinsurgency literature.*” (Kaplan, 2013, 122).

⁷² “*Stability operations are a core U.S. military mission that the DoD shall be prepared to conduct and support. They shall be given priority comparable to combat operations and be explicitly addressed and integrated across all DoD activities including doctrine, organizations, training, education, exercises, materiel, leadership, personnel, facilities, and planning.*” (U.S. Department of Defense, 2005a, 2).

⁷³ “*Although Directive 3000.05 notably did not assign an executive agent to ensure the smooth implementation of its many tasks, it did include specific guidelines for follow-up and tasked various Pentagon departments to update OSD on their progress in institutionalizing a stability operations capability.*” (Ucko, 2009, 80).

⁷⁴ “*The trick, of course, was putting the directive into effect. Far-reaching as its guidelines seemed, they were mere guidelines. The document put forth no timetables, targets, or benchmarks for progress, no specific goals, no express authority for officials to take many of the recommended actions [...] It would take an active and committed Secretary of Defense to push his subordinates to ensure that decisions were made and actions were taken. Rumsfeld was not that secretary of defense.*” (Kaplan, 2013, 123).

COIN y operaciones de estabilización están íntimamente relacionados, pudiendo encontrarse cuatro características comunes a ambos: se realizan en un entorno operacional no permisivo, es decir, con oposición de alguna o todas las partes del conflicto; implican procesos de “construcción del estado” (*state-building*) en mayor o menor grado; en ambos casos, fuerzas extranjeras de combate llevan a cabo operaciones militares entre la población; y raramente obtienen victorias decisivas, obligando a una implicación sostenida en el tiempo de años, o incluso de décadas (Ucko, 2009, 22-23).

La doctrina de EEUU considera operaciones de estabilización aquellas en las que fuerzas militares contribuyen a la constitución de un entorno seguro, así como al restablecimiento de las condiciones políticas, económicas y sociales que permitan la actuación coordinada de todos los demás poderes de la nación para conseguir la transición tras una situación de conflicto.⁷⁵ Siendo el propósito de la lucha COIN el apoyo al gobierno de un determinado país para obtener legitimidad ante su población, así como su apoyo, frente a un movimiento insurgente (U.S. Department of the Army, 2006, B-3), será preciso llevar a cabo operaciones de estabilización como una herramienta fundamental para ganar la adhesión hacia la causa del gobierno. Por tanto, toda operación COIN debe contemplar, en mayor o menor medida, la realización de las operaciones de estabilización, entre otras, para poder lograr sus objetivos.

Doctrinalmente, una campaña COIN es una combinación de operaciones ofensivas, defensivas, y de estabilización realizada a lo largo de múltiples líneas de operaciones (U.S. Department of the Army, 2006, Foreword), de forma que la proporción de esfuerzo dedicado a cada una de ellas en el contexto COIN varía con el tiempo en función de la situación, así como también geográficamente, y según el nivel de mando (U.S. Department of the Army, 2006, 1-19). Así, las operaciones de estabilización serán una parte integral y fundamental en una campaña COIN. Las operaciones ofensivas y defensivas, dirigidas contra los elementos insurgentes, contribuyen al logro de los objetivos de las operaciones de estabilización, pero son estas últimas las que en definitiva permiten la recuperación de unas condiciones de normalidad y seguridad para la población, que acabe inclinando su apoyo hacia la causa contrainsurgente.

La construcción de naciones se define como el empleo de las fuerzas militares tras la

⁷⁵ “Stability operations leverage the coercive and constructive capabilities of the military force to establish a safe and secure environment; facilitate reconciliation among local or regional adversaries; establish political, legal, social, and economic institutions; and facilitate the transition of responsibility to a legitimate civil authority. Through stability operations, military forces help to set the conditions that enable the actions of the other instruments of national power to succeed in achieving the broad goals of conflict transformation.” (U.S. Department of the Army, 2008b, 2-2).

resolución de una crisis, como parte de un esfuerzo más amplio, a fin de promover reformas políticas y económicas que transformen una sociedad que emerge de un conflicto, en otra en paz tanto en el interior, como con sus vecinos (Dobbins et al., 2007, xvii). Otras definiciones ponen el foco en la formación de un “espíritu nacional” entre sus ciudadanos, poniendo como ejemplo de “construcción de naciones” los procesos de consolidación de Francia e Italia en el siglo XIX,⁷⁶ a los que podría añadirse Alemania en ese mismo periodo.

Por tanto, cabe distinguir la construcción de naciones (*nation-building*) de la construcción del estado (*state-building*), refiriéndose ésta a la constitución de infraestructuras e instituciones en un estado, mientras que la construcción de naciones trata de la constitución de una identidad nacional en dicho estado (Alesina y Reich, 2013, 3). Fukuyama se refirió en 2004 al empeño de EEUU en Afganistán e Irak como, en realidad, de *state-building*.⁷⁷ Así, la construcción de naciones se adivina como un proceso extremadamente complejo, de un elevadísimo nivel de ambición, que requiere la implicación de gran cantidad de medios y recursos durante un largo periodo de tiempo, tal vez décadas, y en el que la consolidación de una identidad nacional entre todos los habitantes es la clave.

No faltan expertos que hablan de la inviabilidad de llevar a cabo de forma efectiva un proceso de *nation-building* con implicación de fuerzas exteriores a la propia nación, dado que ésta es formada durante un proceso interno de carácter histórico, en el que la comunidad que compone la nación decide constituir una unidad de intereses.⁷⁸ Parece cuestionable, pues, la posibilidad de llevar a cabo un proceso de *nation-building* tutelado, que no impuesto, desde el exterior, que no sea liderado por la propia comunidad nacional. Ello no excluiría la eficacia de acciones de mejora de las infraestructuras o instituciones del estado en cuestión, en un proceso que podría calificarse de *state-building*, y de menor nivel de ambición que el difícilmente alcanzable de *nation-building*.

Es preciso también estudiar la diferencia entre los términos “contrainsurgencia” y “contraterrorismo” según la visión norteamericana. En 2003, la Casa Blanca publicó el

⁷⁶ “We define nation building as a process which leads to the formation of countries in which the citizens feel a sufficient amount of commonality of interests, goals and preferences so that they do not wish to separate from each other.” (Alesina y Reich, 2013, 3).

⁷⁷ “Critics of nation-building point out that outsiders can never build nations, if that means creating or repairing all the cultural, social, and historical ties that bind people together as a nation. What we are really talking about is state-building—that is, creating or strengthening such government institutions as armies, police forces, judiciaries, central banks, tax-collection agencies, health and education systems, and the like.” (Fukuyama, 2004b, 1).

⁷⁸ “Nations cannot be built. Most especially they cannot be built by well-meaning but culturally arrogant foreign social scientists, no matter how well intentioned and methodologically sophisticated.” (Gray, 2012, 29).

documento “Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo” (*National Strategy for Combating Terrorism*). Con esta estrategia se pretende combatir la amenaza terrorista antes de que alcance el territorio nacional, como complemento a la “Estrategia Nacional de Seguridad del Territorio Nacional” (*National Strategy for Homeland Security*) que se ocupa de las amenazas terroristas en el interior de las fronteras de EEUU (The White House, 2003, 2). Ello está en coherencia con la NSS 2002 y la GWOT emprendida tras los ataques del 11-S.

Este documento define el terrorismo como “violencia premeditada, y con motivación política, perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos no estatales o agentes clandestinos” (The White House, 2003, 1). Para combatirlo se propone la “Estrategia de las cuatro-D” basada en otras tantas líneas de actuación: derrotar, negar, disminuir, y defender (*Defeat, Deny, Diminish and Defend*). Si bien se reconoce la necesidad de participación de todos los instrumentos del poder nacional, en la “derrota” del terrorismo el componente militar será el protagonista,⁷⁹ mediante su empleo con carácter proactivo, ofensivo y anticipatorio, en consonancia con la invasión de Irak que se produciría apenas un mes tras la publicación de esta Estrategia.

Por tanto, puede concluirse que frente a una concepción COIN que reconoce la prioridad del componente político y en la que la fuerza militar no es sino un elemento secundario, contraterrorismo implica priorizar la utilización de la herramienta militar. Tal es así que para algunos autores COIN y contraterrorismo suponen dos concepciones enfrentadas sobre el empleo del poder militar, identificando las acciones de contraterrorismo con las capacidades tradicionales militares.⁸⁰ Mientras que contraterrorismo es *enemy-centric*, COIN es *population-centric* (Kilcullen, 2009, xv).

En el momento de publicación de la *DoD Directive 3000.05*, a finales de 2005, se estaba produciendo en el seno del Ejército un vivo debate sobre la aproximación que necesitaría la situación en Irak, como demuestra el elevado número de artículos en la revista de referencia del Ejército, *Military Review*, sobre COIN y sus diferencias con el combate convencional.⁸¹ Acciones como las de Tal Afar y Ramadi, que en su momento no seguían el patrón de actuación

⁷⁹ “America will focus decisive military power and specialized intelligence resources to defeat terrorist networks globally.” (The White House, 2003, 17).

⁸⁰ “The depth of the strategic conversation in the United States has bogged down at a superficial level of analysis. We remain at the level of debating COIN versus traditional military capabilities, or COIN versus counterterrorism. We must go deeper, or rather higher.” (Gorka y Kilcullen, 2011, 17).

⁸¹ “... a search through *Military Review*, a refereed journal devoted to ‘cutting edge’ issues in military affairs and strategic/tactical studies, revealed dozens of articles between 2004 and 2006 on conventional vs. counterinsurgency warfare and on ‘lessons learned’ in bridging the gap between the two by Army units in Iraq.” (McCone, Scott y Mastroianni, 2008, 3).

de las fuerzas norteamericanas para afrontar el problema de la insurgencia en Irak, pronto fueron reconocidas como el modelo a seguir, y mostraban cómo el Ejército trataba de adaptarse en un proceso *bottom-up*.⁸²

No obstante, será finalmente con la designación, en octubre de 2005, del general Petraeus como jefe del Centro de Armas Combinadas (*Combined Arms Center*), en Fort Leavenworth, Kansas, cuando la nueva doctrina sobre COIN vea definitivamente la luz; la entonces vigente era un documento “muerto” que no había sido revisado en 20 años.⁸³ El nombramiento de Petraeus para este relevante puesto puede considerarse en el contexto de cierta toma de conciencia por parte de las altas instancias políticas y militares sobre la necesidad de cambiar el rumbo en la guerra de Irak, y promover a cargos de responsabilidad a aquellos militares que contasen con credenciales en COIN. El desempeño del general Petraeus en Mosul, al mando de la 101^a División, anteriormente referido, junto con su labor de “insurgente” en los años siguientes, le proporcionaban los antecedentes necesarios.⁸⁴

Galula había destacado en su momento el hecho de que el Ejército francés no contase con una doctrina COIN al principio de su guerra en Argelia como una grave carencia.⁸⁵ La elaboración de una doctrina COIN era un paso imprescindible para institucionalizar su aplicación en el Ejército norteamericano. La redacción del FM 3-24 COIN consistió en un laborioso y complejo proceso en el que participaron no solo expertos militares, sino también del ámbito de la política, antropología, docencia académica, medios de comunicación social, y otros.⁸⁶ Es de destacar la contribución de John Nagl, siendo el jefe del equipo redactor el historiador Conrad Crane,

⁸² “In its history with counterinsurgency, the U.S. military has often adapted in the field but failed to institutionalize lessons learned at the operation’s close.” (Ucko, 2009, 17).

⁸³ “Far from the battlefields of Iraq – where the war was going from bad to much worse – the bright and ambitious general began plotting an insurgency of his own, one aimed at changing his service. Like any good guerrilla, Petraeus chose to attack a spot that was poorly defended: the Army’s counterinsurgency doctrine. By 2005 the doctrine hadn’t been revised in more than a quarter of a century; it was a dusty document that few even bothered to read.” (Cloud y Jaffe, 2009, 217).

⁸⁴ “Bush’s mention of Colonel McMaster formed part of a wider trend in which commanders who demonstrated proficiency in counterinsurgency were identified, elevated, and promoted to positions where they could share their knowledge and expertise. The most radical example of this trend was the appointment in late 2005 of Lt. Gen. David Petraeus to the post of commanding general at Fort Leavenworth, Kansas, where he would oversee the U.S. Army Combined Arms Center, the Command and General Staff College, and the Army’s lessons-learned process.” (Ucko, 2009, 75).

⁸⁵ “Galula’s prescriptions are disordered and somewhat overlapping, but can be distilled to ten basic rules beginning with his assertion that successful counterinsurgency requires a doctrine. Galula complained that the French army lacked a doctrine at the beginning of the Algerian conflict.” (Porch, 2013, 178).

⁸⁶ Ver una completa narración del proceso de elaboración del FM 3-24 en Capítulo 10, “*The Insurgent in the Engine Room of Change*”, en Kaplan (2013, 126-152). Ver también Robinson (2008, 76-83)

director del departamento de historia en el *Army War College*,⁸⁷ lo que explicaría las críticas que recibieron los primeros borradores por el excesivo énfasis en Mao y la guerra revolucionaria (Hoffman, 2007b, 72).

En febrero de 2006, apenas cuatro meses después de haber llegado a Leavenworth, Petraeus convocó un seminario para revisar el borrador de la publicación, al que asistieron más de cien personalidades destacadas de los más diversos ámbitos (Kaplan, 2013, 147). La publicación final del FM 3-24, en diciembre de 2006, tuvo una gran repercusión, trascendiendo incluso el ámbito de la seguridad y defensa para alcanzar los ámbitos académicos, políticos y del público en general, y no solo en EEUU.⁸⁸ El propio Petraeus se encargó de que su publicación tuviese la máxima repercusión en los medios de comunicación, con una amplísima cobertura en prensa, radio y televisión.⁸⁹

Tras su publicación, se convirtió en referencia obligada no solo para el planeamiento y conducción de las operaciones contra la insurgencia para los mandos militares sobre el terreno, sino también para la concepción estratégica del esfuerzo bélico norteamericano en los altos niveles de decisión político-militar. Este manual resultó ser diferente de las habituales publicaciones doctrinales que se limitan a detallar procedimientos tácticos y la forma de conducir las operaciones. El FM 3-24 COIN supuso una nueva forma de concebir el empleo de las fuerzas militares, que atacaba directamente al paradigma preferido por la institución militar norteamericana, y que podía ser considerado como una “insurgencia intelectual” en el seno de la propia institución.⁹⁰

Con el FM 3-24 se trataba, ante todo, de cambiar la cultura estratégica imperante en el

⁸⁷ “The writing team, headed by Dr. Conrad Crane, the Director of the Army’s Military History Institute, assessed inputs from a wide-range of experts, Iraq veterans, and international participants.” (Hoffman, 2007b, 72).

⁸⁸ En la primera semana tras su publicación, el manual fue descargado en Internet más de un millón y medio de veces, algo inédito en la historia de las publicaciones militares (Cloud y Jaffe, 2009, 220). “With over two million downloads after its first two months on the Internet, the counterinsurgency (COIN) manual clearly touched a nerve.” (Ucko, 2009, 109).

⁸⁹ “The new manual received lavish press coverage engineered by Petraeus, who acted as his own publicist [...] Thanks to Petraeus’s finely tuned public relations sense, stories about his new doctrine and the brain trust that developed it were featured on the front pages of the Wall Street Journal, the New York Times, the Los Angeles Times, and the Washington Post. The doctrine’s authors even made an appearance on Charlie Rose, and Lieutenant Colonel Nagl had a seven-minute sit-down with comedian Jon Stewart on The Daily Show.” (Cloud y Jaffe, 2009, 220).

⁹⁰ “But this field manual would be something different: a how-to book for a kind of war that the Army’s leaders had decided long ago to stop fighting, yet here they were fighting precisely this kind of war and doing it badly. By its very existence, the manual would burst forth as a manifesto, an urgent assault on the Army as an institution. This was serious, risky business: the mounting of an intellectual insurgency from within the Army itself.” (Kaplan, 2013, 148).

estamento militar norteamericano.⁹¹ Hasta entonces, y salvo contadas excepciones como las expuestas de McMaster y MacFarland en Tal Afar y Ramadi, respectivamente, la actuación de las fuerzas norteamericanas en Irak no estaba inspirada en absoluto por los principios de los “clásicos COIN”.⁹² La adopción de los principios del FM 3-24 en todos los ámbitos del estamento militar, es decir, en la doctrina, organización, materiales, instrucción y adiestramiento, formación de los cuadros de mando, etc., va a suponer un cambio radical en la institución militar.

Del análisis del FM 3-24 pueden concluirse tres aportaciones fundamentales para la conformación del paradigma COIN. Estos tres principios van a definir la nueva forma en que EEUU llevará a cabo la *surge* a partir de febrero de 2007, con el general Petraeus como jefe de la MNF-I. Y estos tres principios, a su vez, están directamente relacionados con las tres características que definen la insurgencia, anteriormente referidas en este trabajo: la existencia de una población o grupo social afín de referencia del que reciben apoyo y cuya captación es esencial; el empleo de tácticas, técnicas y procedimientos irregulares que evitan el enfrentamiento en términos simétricos; y el carácter finalista de sus acciones, con un objetivo político a conseguir como motivo último de su actividad.

Pero además, estos tres aspectos fundamentales que definen el modelo COIN reflejado en el FM 3-24 contradicen a su vez los rasgos esenciales de la cultura estratégica norteamericana y, por consiguiente, de la *American Way of War*, anteriormente estudiados en este trabajo de investigación.⁹³ Con ello queda demostrado el enorme impacto que la adopción del paradigma COIN y su implementación en las campañas de Irak y Afganistán a partir de 2007, tuvo para el estamento militar norteamericano, al ser contrario a su forma preferente de hacer la guerra.

En primer lugar, el manual indica expresamente que “en esencia, COIN es una lucha por conseguir el apoyo de la población” (U.S. Department of the Army, 2006, 1-28). Con ello rechaza la aproximación tradicional de EEUU en su lucha contra la insurgencia mostrada en Vietnam para decidirse en favor del modelo *population-centric* en el que proteger a la población es la clave.⁹⁴ Es ésta la idea central de la nueva doctrina COIN,⁹⁵ inspirada de los “clásicos

⁹¹ “What we’re trying to do is change the culture, to modify that culture, that solving the problem isn’t just a tactical problem of guns and bombs and maneuver;” said retired Army Col. Clinton J. Ancker III, director of the doctrine-writing office at Leavenworth, and one of the leaders of the revision effort.” (Ricks, 2006, 419).

⁹² Ver “The U.S. Army vs. the principles of counterinsurgency”, en Ricks (2006, 264-267).

⁹³ “There is a traditional American Way of War, and its features do not favor the strengths required to succeed against irregulars.” (Gray, 2006a, 5-6).

⁹⁴ “Whereas the American approach typically aims at destroying the enemy hidden in the population -as with free-fire zones and carpet bombing-, the Manual [FM 3-24] adopts the opposite aim, focusing primarily if not

COIN”. Con ello se reconoce la necesidad de ganar el apoyo de la población para la causa contrainsurgente, según el referido modelo franco-británico propio de Galula y de Thompson. Este principio es contrario a la tradicional *American Way of War*, que privilegia la actuación agresiva y ofensiva del poder militar para la resolución rápida del conflicto con la derrota aplastante del adversario, sin que los aspectos puramente humanos y culturales de la guerra tengan prioridad.⁹⁶

Así, proteger a la población de las acciones de la insurgencia o de otras amenazas, satisfaciendo con ello la necesidad humana básica de la seguridad, es el prerrequisito esencial para continuar otras labores que aumenten su nivel de vida y su bienestar.⁹⁷ Este principio está relacionado a su vez con la característica definida anteriormente para la insurgencia, cual es la existencia de una población o grupo afín de referencia de quien recibe apoyo y cuya captación es esencial para su permanencia.

La contrainsurgencia debe plantear la batalla “entre la población”, para lo cual es esencial así mismo conocer los usos culturales de la “población-campo de batalla”. De ahí el énfasis que el FM 3-24 realiza sobre la necesidad de que las tropas, hasta los niveles más inferiores, cuenten con una “concienciación cultural” (*cultural awareness*).⁹⁸ Esta nueva forma de hacer la guerra debía contar, por tanto, con un conocimiento de la cultura e idiosincrasia de los pueblos en los que habría de llevarse a cabo, aspecto que no había sido suficientemente atendido por los militares norteamericanos en anteriores conflictos.⁹⁹

Por tanto, en COIN, el conocimiento de la lengua y de la cultura en la zona de operaciones

exclusively on the civilians [...] Protecting the civilian population becomes by far the most important part of the counterinsurgents' mission.” (Beach, 2010, 136).

⁹⁵ “*The most radical aspect of the manual was its insistence that the primary focus in counterinsurgency wars should be on protecting the civilian population and not on killing the enemy.*” (Cloud y Jaffe, 2009, 219).

⁹⁶ “*The American Way of War emphasized positive actions to achieve visible, almost instantaneous results. War, however, is a human endeavor and it is the intangibles that motivate people to fight. In Vietnam few Americans in uniform understood this. Since Vietnam, little has changed.*” (Lewis, 2007, 391).

⁹⁷ “*COIN is fought among the populace. Counterinsurgents take upon themselves responsibility for the people's well-being in all its manifestations.*” (U.S. Department of the Army, 2006, 2-2).

⁹⁸ “*Cultural awareness has become an increasingly important competency for small-unit leaders. Perceptive junior leaders learn how cultures affect military operations. They study major world cultures and put a priority on learning the details of the new operational environment when deployed.*” (U.S. Department of the Army, 2006, 7-3).

⁹⁹ “*In the U.S. officer corps there is a profound and extraordinary ignorance of the world America seeks to police. The corps is too busy mastering machines, methods, and operational doctrines to study the peoples of the world. Ultimately it is the will of the people that has to be assuaged, incorporated, pacified, or destroyed in order to achieve political objectives.*” (Lewis, 2007, 388).

pasaba a convertirse en una “capacidad de combate crítica”.¹⁰⁰ Más aún, es preciso superar el nivel “superficial” de la concienciación cultural para alcanzar el nivel deseable de “competencia cultural” (*cultural competence*),¹⁰¹ lo que permite identificar una “guerra centrada en la cultura” (*culture-centric warfare*) como predominante en los conflictos actuales y futuros (Karcanes, 2007, 11), como ha sido expuesto con anterioridad en este trabajo.

La no observancia de este principio habría sido causa fundamental del fracaso hasta entonces de las fuerzas norteamericanas en Irak en su lucha contra la insurgencia.¹⁰² Y una vez más, el motivo de esta insensibilidad hacia los aspectos culturales de la población local hay que buscarlos en la cultura estratégica norteamericana. Ha sido analizado con anterioridad cómo el etnocentrismo es uno de sus rasgos distintivos, que se debe en gran medida a la firme creencia en el “excepcionalismo americano” y en la posesión de unos principios morales superiores, que les otorga un sentimiento de superioridad respecto de las demás culturas. En las guerras “entre la población”, esta característica de la cultura estratégica de EEUU es un serio inconveniente para ganar el apoyo de las gentes y disputar así su favor a la insurgencia.

La segunda aportación fundamental del FM 3-24, y que va a tener una incidencia directa en la forma en que las fuerzas norteamericanas van a desplegar sobre el terreno en aplicación del paradigma COIN, está relacionada con la adopción de tácticas y procedimientos distintos de los convencionales, que lleva a las fuerzas contrainsurgentes a asumir riesgos de un mayor número de bajas propias a corto plazo. Una de las paradojas de COIN es que “cuanto más proteges tus fuerzas, menos seguridad tendrás” (U.S. Department of the Army, 2006, 1-27). Ello está en contradicción con el principio de protección de la fuerza prevalente en la actuación de las fuerzas norteamericanas en las pasadas décadas.¹⁰³ Pero COIN precisa imprescindiblemente estar en

¹⁰⁰ “Culture is intimately connected with language, since humans use language to make sense of reality and communicate meaning. Therefore, in COIN, linguistic and cultural competence is a critical combat capability. It generates a permissive operating environment and enables access to cultural centers of gravity, situational awareness and interaction with the population.” (Kilcullen, 2005, 613).

¹⁰¹ “The term ‘cultural awareness’ denotes only a surface level discussion of customs, habits, taboos, values and other factors associated with getting to know another culture. The term ‘cultural competence’ designates a comprehensive understanding of the organizations, infrastructure, populations, environmental, economic, and religious events both contemporary and historical in the AO.” (Karcanes, 2007, 8).

¹⁰² “More than a year after the Iraq war began, soldiers are rotating home with a sense of unmet expectations. Consensus seems to be building among them that this conflict was fought brilliantly at the technological level but inadequately at the human level [...] The military possessed the technological means in Iraq to conduct net-centric warfare with unparalleled proficiency. But it lacked the intellectual acumen, cultural awareness, and knowledge of the art of war to conduct culture-centric warfare.” (Scales, 2004, 1-2).

¹⁰³ “Petraeus’s manual also attacked an idea that had become gospel in the Army during the 1990s peacekeeping missions -that protecting the force was of paramount importance in low-intensity wars. The manual insisted that in COIN soldiers had to assume greater risks in order to distinguish the enemy from the innocents, safeguard the

permanente y estrecho contacto con la población, fuera de las grandes bases y convoyes con máxima protección, lo que obliga a asumir riesgos de bajas propias.¹⁰⁴

Por tanto, las fuerzas contrainsurgentes deben desplegar en pequeños destacamentos repartidos por el área de operaciones, moviéndose preferentemente a pie, para poder interactuar directamente con la población y demás agentes locales.¹⁰⁵ Este procedimiento de actuación de las fuerzas contrainsurgentes es el preferido por Galula, así como por el modelo británico de COIN, como se ha estudiado con anterioridad.¹⁰⁶ Asimismo, había obtenido recientemente excelentes resultados en Tal Afar y Ramadi. Es la forma de actuar frente a la segunda característica identificada de la insurgencia, cual es el empleo de tácticas, técnicas y procedimientos irregulares que evitan el enfrentamiento en términos simétricos. Y en consecuencia, las fuerzas contrainsurgentes también deben realizar una aproximación no ortodoxa o convencional, como es actuar fraccionada, para así aumentar su presencia y control sobre la zona asignada.

Ello estaba en contra del procedimiento de actuación seguido hasta entonces en Irak, basado en la construcción de grandes bases con fuertes medidas de seguridad, con las tropas realizando sus movimientos en grandes convoyes altamente protegidos, evitando el contacto con la población local, como protección y medida preventiva ante los ataques de elementos insurgentes, principalmente en forma de artefactos explosivos improvisados (*Improvised Explosive Device, IED*).¹⁰⁷ Así mismo, refleja un alejamiento sobre la preferencia por explotar la muy superior tecnología con que cuentan, al ser las fuerzas de infantería que se mueven a pie entre la

population, and in the end achieve greater safety. 'The more you protect the force, the less secure you may be,' the doctrine warned.” (Cloud y Jaffe, 2009, 219).

¹⁰⁴ “*Ultimate success in COIN is gained by protecting the populace, not the COIN force. If military forces remain in their compounds, they lose touch with the people, appear to be running scared, and cede the initiative to the insurgents. Aggressive saturation patrolling, ambushes, and listening post operations must be conducted, risk shared with the populace, and contact maintained. The effectiveness of establishing patrol bases and operational support bases should be weighed against the effectiveness of using larger unit bases.*” (U.S. Department of the Army, 2006, 1-27).

¹⁰⁵ “*Contact with the people is critical to the local COIN effort's success.*” (U.S. Department of the Army, 2006, 5-20).

¹⁰⁶ “*This kind of war was, as Galula wrote, 'primarily a war of infantry,' especially of highly mobile and lightly armed infantry. Its key elements were foot soldiers out on patrol, not heavy tanks rolling through the countryside or pilots dropping bombs.*” (Kaplan, 2013, 20).

¹⁰⁷ “*The withdrawal of US forces to FOBs [Forward Operating Bases] also contributed to a 'kick-in-the-door' mentality among American troops when they did interact with Iraqis. This undermined US attempts to pacify the country and was completely at odds with an effective counterinsurgency approach.*” (Owens, 2011, 116-117).

población el elemento esencial.¹⁰⁸

Este rasgo de la actuación de las fuerzas contrainsurgentes contradice, una vez más, uno de los principios básicos de la cultura estratégica norteamericana, cual es el valor concedido a la vida humana, y el uso extensivo de la tecnología a fin de evitar poner en riesgo las vidas de soldados norteamericanos. Se ha referido con anterioridad que la sustitución de “tecnología por hombres” en el campo de batalla es uno de los rasgos esenciales de la *American Way of War*, que ha tenido como consecuencia la preferencia por la aplicación masiva de la potencia de fuego.

Más aún, esta forma especial de llevar a cabo las operaciones COIN, con fuerzas ligeras preferentemente a pie, interaccionando con la población, contraviene uno de los rasgos de la que se ha denominado en este trabajo *Army Way of War*, que privilegia el empleo de unidades acorazadas, con empleo preferente del fuego, característica de una subcultura del Ejército identificable dentro de la onmicomprensiva cultura estratégica norteamericana.

Y la tercera aportación del manual para la definición del paradigma COIN es el reconocimiento de la finalidad eminentemente política de la actividad contrainsurgente,¹⁰⁹ lo que hace que el poder militar no sea el determinante en la victoria sobre la insurgencia. Sólo con la actuación coordinada de todos los poderes de la nación, representados con el acrónimo DIME anteriormente expuesto,¹¹⁰ se obtendrá la victoria.¹¹¹ Como consecuencia de ello, es imprescindible una estrecha coordinación de las acciones diplomáticas, militares, económicas, y de información, para poder hacer frente de forma efectiva a la insurgencia.¹¹² Así, la integración

¹⁰⁸ “In addition, asymmetric warfare is the most effective and rational way for a technologically inferior group or state to fight a great power. One author offers a cogent conclusion on technology and asymmetric conflict: ‘technology offers little decisive advantage in guerrilla warfare, urban combat, peace operations, and combat in rugged terrain. The weapon of choice in these conditions remains copious quantities of well-trained infantrymen.’” (Cassidy, 2006a, 26).

¹⁰⁹ “Resolving most insurgencies requires a political solution; it is thus imperative that counterinsurgent actions do not hinder achieving that political solution.” (U.S. Department of the Army, 2006, 1-22).

¹¹⁰ Los instrumentos del poder nacional se refieren a la dimensión diplomática, de información, militar, y económica que participan en el logro de los intereses de la nación. En EEUU se conocen con el acrónimo *DIME* (*Diplomatic, Informational, Military, and Economic*). Puede encontrarse un importante trabajo sobre su contribución a COIN en G. Taylor (2004).

¹¹¹ “... winning this kind of war involved more than just fighting. It required military, political, and judicial operations -and all three were essential. The outcome was a matter not of adding the three elements but of multiplying them: if one of the elements was zero, the product of all three would be zero; that is, if one prong of the operation failed, the entire campaign would fail, and thus the insurgents would win.” (Kaplan, 2013, 19).

¹¹² “Counterinsurgency requires the integration of all elements of national power – diplomacy, information operations, intelligence, financial, and military – to achieve the predominantly political objectives of establishing a stable national government that can secure itself against internal and external threats.” (Nagl, 2005, xvi).

de todos los elementos del poder nacional es esencial para el éxito de una estrategia COIN,¹¹³ siendo éste un principio que predomina en el FM 3-24.¹¹⁴ Ello está en concordancia con la tercera de las características identificadas de la insurgencia, cual es el objetivo de índole político que siempre pretende, y que motiva en última instancia su actividad.¹¹⁵

Al objetivo político de la insurgencia se opone, por tanto, el objetivo político a conseguir por COIN, sobre la base de una completa integración de todos los esfuerzos del bando contrainsurgente.¹¹⁶ Pero esto sólo es posible con un adecuado diseño estratégico de la actuación COIN, siendo éste el nivel en el que se aseguran la imprescindible concordancia entre fines (*ends*), modos (*ways*) y medios (*means*). La actividad estratégica en la concepción y desarrollo de COIN es esencial para su éxito, sin la cual las acciones sobre el terreno se presentarán desconexas y carentes de un significado superior.

Y aquí, nuevamente, este principio de COIN entra en conflicto con otro de los rasgos distintivos de la cultura estratégica norteamericana, cual es precisamente el “déficit de pensamiento estratégico” (Gray, 2006a, vi), que hace que incluso pueda hablarse de una *American Way of Battle* en lugar de una *American Way of War*. Las causas de esta insuficiente consideración del nivel estratégico han sido analizadas anteriormente en este trabajo. Los líderes militares de EEUU muestran tradicionalmente preferencia por el nivel táctico y operacional de la guerra, donde se desarrollan las batallas y campañas militares, con el consiguiente desdén hacia los aspectos estratégicos. Este carácter “antiestratégico” del pensamiento militar norteamericano supone un impedimento para desarrollar una estrategia COIN, y condiciona enormemente las relaciones cívico-militares, como será estudiado con posterioridad.¹¹⁷

¹¹³ “Key to the entire [COIN] strategy is the integration of all efforts toward a single goal. This sounds obvious, but it rarely occurs [...] Virtually all COIN plans claim they integrate the two: The Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan and the defunct Coalition Provisional Authority in Iraq were attempts to combine and coordinate civilian and military agencies, although neither really accomplished its objective.” (Andrade y Willbanks, 2006, 11-12).

¹¹⁴ El FM 3-24 dedica el Capítulo 2, “Unity of Effort”, a describir la importancia de coordinar todos los esfuerzos de la contrainsurgencia, militares y civiles, y fundamentalmente con el gobierno del país al que se apoya en la campaña COIN.

¹¹⁵ “Each insurgency is unique, although there are often similarities among them. In all cases, insurgents aim to force political change; any military action is secondary and subordinate, a means to an end.” (U.S. Department of the Army, 2006, 1-5).

¹¹⁶ “Irregular warfare is essentially a political struggle with violent and non-violent components.” (Cassidy, 2008, 56).

¹¹⁷ “An illuminating illustration of this phenomenon at work has been the recent attempt to institutionalize counterinsurgency doctrine within the U.S. Army. This is a difficult task, given the service’s focus on the ‘operational level of war,’ which manifests itself as a preference for fighting large-scale conventional war...” (Owens, 2012, 83).

La consecución de los fines políticos de COIN, mediante una actividad estratégica tal que asegure la unidad de esfuerzos, únicamente podrá lograrse con un empeño de largo plazo.¹¹⁸ Es esta otra de las señas distintivas de COIN, derivada de este carácter político de sus objetivos, cuya consecución requiere prolongados periodos de empeño de recursos humanos y económicos.¹¹⁹ Y otra vez más, uno de los principios de la cultura estratégica norteamericana estudiado en el Capítulo 2 de esta tesis, como es una concepción eminentemente práctica y positiva hacia la solución de problemas, en el menor plazo de tiempo posible, se opone radicalmente a este principio de COIN, por el que sólo se lograrán resultados efectivos en el largo plazo.

A modo de conclusión, puede afirmarse que el paradigma COIN se desarrolló como reacción a la difícil situación en Irak y, en menor medida, en Afganistán, entre los años 2004 y 2007. Se debió principalmente a la iniciativa e impulso personal de una serie de mandos militares de rango medio que se enfrentaron al paradigma predominante en el estamento militar norteamericano, opuesto a empeñarse en “guerras menores” y escenarios de lucha contrainsurgencia.¹²⁰ Se trató, pues, de un proceso iniciado e impulsado “de abajo a arriba” (*bottom-up*), que cristalizó con la publicación del manual FM 3-24 COIN en 2006, y cuyos principios se oponían a la cultura estratégica prevalente en EEUU. Su validez pronto se pondría a prueba con la *surge* en Irak, liderada por el “COINdquista” más representativo, el general Petraeus.

9.2. IRAK, 2006: EL IMPRESCINDIBLE CAMBIO DE RUMBO.

Se estudian a continuación las circunstancias que motivaron la decisión del presidente Bush de adoptar el paradigma COIN como base de la nueva estrategia para revertir la grave situación que existía en Irak a finales de 2006 para las fuerzas norteamericanas y, en general, para los intereses de EEUU, que auguraban una derrota a menos de llevar a cabo un imprescindible cambio de rumbo. Fue precisamente el paradigma COIN, recientemente alumbrado en Fort

¹¹⁸ “At the strategic level, gaining and maintaining U.S. public support for a protracted deployment is critical. Only the most senior military officers are involved in this process at all. It is properly a political activity.” (U.S. Department of the Army, 2006, 1-24).

¹¹⁹ “Insurgencies are protracted by nature. Thus, COIN operations always demand considerable expenditures of time and resources.” (U.S. Department of the Army, 2006, 1-24).

¹²⁰ “To excel at COIN, for Americans, is infinitely more difficult than to excel at regular conventional warfare. However, the American is an optimistic public culture, and its military cultures have a host of all but genetically programmed ‘can-do’ agents, so COIN is the flavor of the decade.” (Gray, 2007a, 37-38).

Leavenworth por Petraeus y sus "COINdinistas", la herramienta que Bush utilizaría para tratar de cambiar la situación, materializada con la decisión de ampliar el número de fuerzas norteamericanas desplegadas a partir de principios de 2007, conocido como el *surge*.

9.2.1. La contestación *neoon*.

Tras la exitosa campaña “transformacional” llevada a cabo por las fuerzas norteamericanas, la guerra de Irak se había convertido en el máximo exponente del triunfo de las tesis *neoon* para garantizar la seguridad y la hegemonía de EEUU en el siglo que comenzaba, siendo definida como “el arquetipo de aplicación de la unipolaridad norteamericana” (Fukuyama, 2004c, 1). Con ello se veía cumplida una de las aspiraciones recurrentes del neoconservadurismo, mantenida a lo largo de la década de los noventa: el derrocamiento de Sadam y la instauración de un gobierno e instituciones democráticas en Irak, que debería extenderse a otros países de la región.

No obstante, en los años iniciales de la posguerra iraquí comienzan a aparecer voces discordantes en el seno del edificio neoconservador, con reconocidos *neoon*s expresando sus críticas hacia la gestión de la intervención en Irak y la peligrosa deriva que en su opinión estaba tomando la política exterior y de seguridad de EEUU en sus actuaciones en la GWOT. Tal es así, que las disensiones en este aspecto concreto del ideario *neoon* pueden considerarse como muestra de la crisis sufrida entonces por el neoconservadurismo, al alejarse de sus posiciones ciertos conservadores que anteriormente compartían diversos valores del ideario *neoon*.¹²¹ En cualquier caso, son precisamente estas críticas las que tradicionalmente han proporcionado su carácter multidimensional al ideario *neoon*, uno de sus tradicionales rasgos distintivos.

Los *neoon*s habían mostrado mayoritariamente su aprobación no solo a la invasión de Irak, sino además a la forma en que fue llevada a cabo la campaña, con máximo uso de las nuevas tecnologías y armamento de precisión, y superioridad en la información. Se ha referido con anterioridad que la adopción de esta nueva forma de hacer la guerra había sido considerada por los *neoon*s como uno de los pilares sobre los que deberían asentarse las fuerzas norteamericanas en el futuro, según el criterio reflejado en *Rebuilding America's Defenses*, de 2000. Además, esta nueva forma de hacer la guerra, que prometía fáciles e incruentas victorias, permitiría recurrir al

¹²¹ “That neoconservatism is in crisis is apparent not merely in the continuing difficulty of pacifying Iraq but in the level of opposition to neoconservative policies and values among many American conservatives, some of whom at one time shared neoconservative values. A prominent example is Fukuyama.” (Crockatt, 2007, 162).

poder militar con mayor asiduidad, argumento preferente del ideario *neocon*.¹²²

Max Boot refirió que “la campaña de Irak de 2003 había conseguido que famosísimos generales como Erwin Rommel y Heinz Guderian aparecieran, por comparación, como incompetentes (Halper y Clarke, 2004, 26), como muestra del éxito sin paliativos de OIF. No obstante, Boot pronto advierte sobre las dificultades que traerá la etapa posconflicto en Irak,¹²³ a pesar de que las misiones de “policía imperial” deberán ser asumidas por las fuerzas militares norteamericanas,¹²⁴ como *Rebuilding America’s Defenses* refería (Project for the New American Century, 2000, 11).

Los meses posteriores a la intervención en Irak comienzan a escucharse voces discordantes en el seno del neoconservadurismo sobre la gestión de la posguerra. Una de sus figuras que hacen pública esta contestación es Francis Fukuyama, influyente politólogo y uno de los firmantes de los principios fundacional del PNAC en 1997, así como de la carta abierta al presidente Clinton en 1998 solicitando el derrocamiento de Sadam. La oposición de Fukuyama a la guerra de Irak tuvo su origen en sus estudios sobre la situación en Irak, por encargo de la administración Bush. Así, en marzo de 2003, días antes de iniciarse OIF, sus informes recomendaban al DoD que la GWOT debía priorizar “ganar corazones y mentes” en el mundo musulmán sobre la utilización de la fuerza, alertando del peligro de que “EEUU y sus políticas se convirtiesen en un foco de preocupación para el resto del mundo” (Crockatt, 2007, 163).

En 2004, Fukuyama denunció la falta de autocrítica, tanto por parte de la administración Bush como de los más destacados *neocons*, sobre hechos que consideraba demostración objetiva del fracaso de la invasión: la ausencia de WMD, el aumento rampante de antiamericanismo en todo Oriente Medio, el crecimiento de la insurgencia iraquí, la falta de líderes e instituciones realmente democráticas en Irak, el creciente coste en vidas y recursos económicos de la posguerra, y el distanciamiento diplomático y político de los tradicionales aliados de EEUU (Fukuyama, 2004c, 1).

¹²² “Due to the unparalleled dominance of American military technology, their [neocon] ideas are now enforceable with, at least in the belligerent phase, unprecedented ease.” (Halper y Clarke, 2004, 26).

¹²³ “Neo-conservatives write glowingly about the rapid twenty-six-day victory in Iraq. Without question the military performance was remarkable, even unprecedented [...] However, the follow-up is much more problematic, with long-term, truly grounded success proving elusive.” (Halper y Clarke, 2004, 27).

¹²⁴ “The Army needs to tackle the task of ‘imperial’ policing – not a popular duty, but one that is as vital to safeguarding U.S. interests in the long run as are the more conventional war-fighting skills on display during the second Gulf War.” (Boot, 2003, 7).

Fukuyama criticó la atribución de las competencias en el proceso de *state-building* al Pentágono,¹²⁵ considerando “que no tenía la capacidad para realizar este cometido apropiadamente”, teniendo que dedicar “unos meses preciosos en generar estas capacidades” debido a su falta de previsión en el planeamiento (Fukuyama, 2004b, 2). Esta decisión final de Bush se habría debido, según Fukuyama, al empeño personal de Rumsfeld, que impuso su criterio sobre el Departamento de Estado, a pesar de que “el DoD carecía del conocimiento y experiencia institucional para labores de reconstrucción”.¹²⁶ Pero, sobre todo, Fukuyama denunciaba la falta de concienciación de la administración Bush sobre la enorme cantidad de recursos económicos y humanos que requeriría el empeño en construcción de naciones en Afganistán e Irak,¹²⁷ criticando a Rumsfeld por su “estrategia de *nation-building 'lite'*” (Fukuyama, 2004b, 4).

También en 2004 Kristol y Kaplan, al referirse a la guerra de Irak, denunciaron cómo “la administración Bush diseñó una guerra perfecta, pero una paz imperfecta”, con imprevisiones y fallos en la preparación de la posguerra, y no siempre tomando “las decisiones correctas sobre cómo actuar política, diplomática y militarmente en la reconstrucción de este país” (Kristol y Kaplan, 2004, 12). Estas críticas de dos representantes neoconservadores se refieren, pues, no al hecho de la intervención en sí, objetivo largamente anhelado por los *neocons*, sino a gestión de la fase posconflicto.

Este proceso de contestación contra la gestión de la posguerra iraquí, hacia mediados de 2004, es coincidente con el momento en que ciertos autores se refieren a una “crisis general en el neoconservadurismo”,¹²⁸ e incluso que se había alcanzado “el final del momento

¹²⁵ Para Fukuyama, *state-building*, que difiere de *nation-building* en los términos ya descritos en este trabajo, implica dos fases: “*This process [state-building] has two very separate phases, both of them critical. The first involves stabilizing the country, offering humanitarian assistance and disaster relief, rebuilding the infrastructure, and jump-starting the economy. The second phase begins after stability has been achieved, and consists of creating self-sustaining political and economic institutions that will ultimately permit competent democratic governance and economic growth.*” (Fukuyama, 2004b, 1).

¹²⁶ “*The Defense Department does not have any particular expertise in writing constitutions or in producing attractive TV programs to compete with al-Jazeera and al-Arabiya for the hearts and minds of Arab viewers. It does not have good relations with the international NGOs that provide humanitarian services; nor does it have a way of coordinating activities with the UN and other multilateral institutions.*” (Fukuyama, 2004b, 3).

¹²⁷ “*The Bush Administration's experience in Iraq does not teach new lessons about nation-building but, rather, reinforces some old ones that have been forgotten. The first is that nation-building is a difficult, long-term enterprise with high costs in manpower, lives, and resources. The places where it has been most successful—Germany, Japan, and the Philippines—are ones where U.S. forces have remained for generations. We should not get involved to begin with if we are not willing to pay those high costs.*” (Fukuyama, 2004b, 4).

¹²⁸ Ver “*Cracks in the neoconservative edifice*” en Crockatt (2007, 162-172).

neoconservador, tras haber causado un daño irreparable a la posición internacional de EEUU”.¹²⁹ Otros críticos desde el conservadurismo se refieren a la peligrosa deriva intervencionista de EEUU y el perjuicio que estaba creando a las relaciones con sus tradicionales aliados,¹³⁰ así como a la falta de compromiso demostrado por la administración norteamericana para aportar la enorme cantidad de recursos precisa en los procesos de construcción de naciones (Halper y Clarke, 2004, 7). También atribuyen a los *neocons* un excesivo énfasis en las relaciones entre estados, en un modelo ya superado, que recuerda al de siglos pasados.¹³¹

Puede apreciarse el creciente desencuentro entre los conservadores tradicionales y los neoconservadores. Así, Brent Scowcroft, destacada figura del conservadurismo y antiguo Consejero de Seguridad Nacional en la administración de Bush padre, mostró su desacuerdo con la política *neocon* norteamericana en Irak, refiriéndose a la diferencia entre *neocons* y conservadores tradicionales como, en esencia, la diferencia entre idealismo y realismo.¹³²

Estas diferencias quedaron patentes en 2005, cuando varios componentes del consejo de redacción de la publicación neoconservadora *The National Interest*, fundada en 1985 por Irving Kristol, abandonaron la publicación por desacuerdos con sus nuevos propietarios conservadores, a quienes consideraban promotores de “una política exterior realista y estrecha de miras”, al tiempo que estos acusaban al anterior consejo de redacción *neocon* de estar “enormemente desconectados de la realidad”.¹³³ Ello condujo a Fukuyama a fundar un nuevo medio, *The American Interest*, desde donde defendió un “Wilsonianismo razonable” como nueva escuela de

¹²⁹ “In the past two years, a set of hard-line, fundamentalist ideas have taken Washington by storm and provided the intellectual rationale for a radical post-11 September reorientation of American foreign policy. As a grand strategic approach to global leadership, it has failed. It is hard to think of another instance in American diplomatic history where a strategic wrong turn has done so much damage to the country's international position –its prestige, credibility, security partnerships and the goodwill of other countries –in such a short time, with so little to show for it.” (Ikenberry, 2004)

¹³⁰ “When we rallied to Ronald Reagan's clarion cry of the ‘Evil Empire,’ we did not imagine that a generation later we would see the nation embarked on a perilous course of power projection and intimidation, treating friends and allies much as though they were Soviet-style satellites.” (Halper y Clarke, 2004, 5).

¹³¹ “Rather than putting its faith in the classic antiterrorism tools of police and intelligence work fortified by political engagement with the causes of terrorism, the neo-conservative model is taken from the classic wars of nineteenth- and twentieth-century Europe.” (Halper y Clarke, 2004, 35).

¹³² “Global democracy promotion and the reliance on the unilateral exercise of American force is the neoconservative formula for global stability as well as American security. By contrast, realism's distaste for moralism in international politics is well expressed in Scowcroft's skepticism about the viability of George W. Bush's war in Iraq [...] The realist is skeptical of the politics of good intentions on the grounds that human beings are fallible.” (Crockatt, 2007, 167).

¹³³ “On Friday, 10 well-known board members, including the conservatives Midge Decter, Samuel P. Huntington and Francis Fukuyama, announced their resignations, saying they disagreed with the narrowly realist foreign policy of its new owner, the Nixon Center [...] The mass resignation is the latest round in a fierce debate on the right over the invasion. It is also the latest high-profile fight picked by Mr. Fukuyama, a prominent neoconservative, the author of ‘The End of History’.” (Kirkpatrick, 2005, 1-2).

política exterior norteamericana (Fukuyama, 2007, Xxviii).

Para el profesor Florentino Portero, “los *neocons* fueron defensores de la guerra, pero críticos desde el primer momento de su ejecución.” (Portero, 2007). En concreto, el SecDef Rumsfeld recibió numerosas críticas que desde las filas *neocons*. Para Portero, los neoconservadores mantenían una doble exigencia que les enfrentó con Rumsfeld: la entrega del poder a los iraquíes lo antes posible, y el despliegue de un contingente terrestre de mayor entidad en Irak (Portero, 2007).

La primera de estas razones de controversia identificadas por Portero, la urgencia con que los *neocons* solicitaban la devolución del poder a las autoridades locales en el menor plazo posible, puede atribuirse a su rechazo a la implicación de EEUU en complejos procesos de construcción de naciones. Así, contrariamente a lo que una visión superficial de su ideario parece concluir, los *neocons* no creen en *nation-building*, y carecen de concienciación sobre su alcance y nivel de exigencia.¹³⁴ Wolfowitz, en 2000, y en relación con los procesos de construcción de naciones en Alemania y Japón tras la Segunda Guerra Mundial, alertaba sobre la no aplicabilidad de estos procesos en otros países, rechazando la idea de imponerlos por la fuerza.¹³⁵

Esta desconsideración de los neoconservadores hacia los procesos de construcción de naciones puede atribuirse a dos causas. Por un lado, su atracción por la nueva forma de hacer la guerra evidenciada con la actuación del poder aéreo en los Balcanes en 1999 y poco después en OEF, considerando que una intervención para derrocar a Sadam tendría un mínimo coste en recursos militares.¹³⁶ En definitiva, puede afirmarse que los neoconservadores aspiraban a la expansión de la democracia mediante el cambio de régimen por aplicación del poder militar cuando fuese preciso, pero no contemplaban las exigencias que supone la prolongada presencia militar de elevados contingentes de tropas de ocupación.

Y el segundo motivo a que puede atribuirse el rechazo implícito de los *neocon* a los procesos

¹³⁴ “The corollary is that if neo-conservatives believe that war is the preferred option to resolve conflict, then they must also believe in sustaining the peace through nation building – but that is a technology that neither they nor anyone else understands.” (Halper y Clarke, 2004, 28).

¹³⁵ “Promoting democracy requires attention to specific circumstances and to the limitations of U.S. leverage. Both because of what the United States is, and because of what is possible, we cannot engage either in promoting democracy or in nation-building as an exercise of will [...] What was possible following total victory and prolonged occupation – in societies that were economically advanced but, at the same time, had profoundly lost faith in their own institutions – does not offer a model that applies in other circumstances.” (Wolfowitz, 2000, 320-321).

¹³⁶ “The argument that American capability would make certain wars a ‘cakewalk’ and that intervention could be undertaken at negligible cost to the U.S. forces involved would later become a central plank in the neo-conservative case for a Second Gulf War as sold to Congress and the American public.” (Halper y Clarke, 2004, 93).

de *nation-building* es su excesivo idealismo, al concebir que tras la caída de un régimen despótico la democracia necesariamente florecería espontáneamente, como forma de gobierno deseable y aspiración lógica de toda sociedad. Ello haría muy sencillo a EEUU conseguir el cambio social.¹³⁷ Fukuyama identificaba en este idealismo desmedido una de las principales vulnerabilidades del fracaso de la ideología neoconservadora,¹³⁸ y frente a él, propone una nueva aproximación a la política exterior de EEUU, el “realismo wilsoniano”.¹³⁹ Es más, afirmaba que los americanos no poseen aptitudes ni inclinación hacia *nation-building*, toda vez que prefieren “estrategias de salida mejor que la constitución de imperios” (Fukuyama, 2004c, 4).

Este rasgo que Fukuyama atribuía a los *neocons* es congruente con la aversión de éstos a los procesos de “utópica ingeniería social” desde tiempos de su ferviente anticomunismo, habiendo permanecido como uno de los rasgos distintivos del neoconservadurismo (Fukuyama, 2007, 15). Por tanto, aun siendo deseable la expansión de la democracia, es razonablemente cuestionable la capacidad de EEUU para llevar este proceso a buen término en Oriente Próximo.¹⁴⁰ Sobre todo, teniendo en cuenta que la implantación de un estado democrático es algo más que la creación de instituciones o la celebración de procesos electorales.¹⁴¹

Este rechazo a las misiones de *nation-building* es absolutamente congruente con uno de los principios de la cultura estratégica norteamericana expuesto anteriormente, cual es su concepción eminentemente práctica y positiva hacia la solución de problemas, en el menor plazo posible. La construcción de naciones es un proceso con resultados a largo plazo, normalmente en décadas, y contrario por tanto no solo a la visión *neocon*, sino a la cultura del pueblo norteamericano.

¹³⁷ “[Neocons] have a solid, if not excessive, confidence in the ability of the American government to enact social change—at least in Iraq or Afghanistan.” (Vaïsse, 2010, 2).

¹³⁸ “Of all of the different views that have now come to be associated with neoconservatives, the strangest one to me was the confidence that the United States could transform Iraq into a Western-style democracy, and go on from there to democratize the broader Middle East. It struck me as strange precisely because these same neoconservatives had spent much of the past generation warning – in *The National Interest's* former sister publication, *The Public Interest*, for example – about the dangers of ambitious social engineering, and how social planners could never control behavior or deal with unanticipated consequences.” (Fukuyama, 2004c, 3).

¹³⁹ “The position I want to stake out is not captured by any existing schools within the U.S. foreign policy debate, but it is one that I think would win support from a fairly broad spectrum of Americans. I have labeled it ‘realistic Wilsonianism,’ which is an admittedly awkward locution since both realism and Woodrow Wilson’s legacy are heavily loaded concepts.” (Fukuyama, 2007, Xxviii).

¹⁴⁰ “The promotion of democracy through all of the available tools at our disposal should remain high on the agenda, particularly with regard to the Middle East. But the United States needs to be more realistic about its nation-building capabilities, and cautious in taking on large social-engineering projects in parts of the world it does not understand very well.” (Fukuyama, 2004c, 9).

¹⁴¹ “Democracy cannot be considered only as a set of institutions and practices; least of all can it be identified simply with elections in isolation from other democratic norms such as acceptance of genuine multi-party politics and safeguards for civil and political rights.” (Crockatt, 2007, 59).

El segundo punto esencial de controversia con la estrategia seguida por el DoD en Irak se refería a la reclamación *neocon* de un mayor contingente de fuerzas terrestres.¹⁴² El hecho de que los neoconservadores no favorezcan necesariamente las experiencias de “ingeniería social” o *nation-building* no significa que no denunciasen la falta de una auténtica implicación de EEUU en la estabilización de Irak, con el despliegue de más tropas, como prerequisite para el traspaso del poder a las autoridades iraquíes. Así, el mencionado documento *Rebuilding America's Defenses*, de 2000, que recoge la concepción neoconservadora sobre el empleo del poder militar, concibe las “misiones policiales” (*constabulary missions*) como uno de los cuatro cometidos clave para las fuerzas militares norteamericanas (PNAC, 2000, 5-6). Criticaba al Pentágono por la poca atención prestada a las operaciones de estabilización post-conflicto,¹⁴³ alertando sobre las exigencias de estas misiones, superiores a las de mantenimiento de la paz.¹⁴⁴

Ya desde finales de 2004, desde las líneas del *The Weekly Standard*, medio neocon de referencia, se había criticado la insistencia de Rumsfeld por seguir adelante con la Transformación, que implicaba la reducción de la entidad de las fuerzas terrestres, en lugar de hacer frente a la ya entonces difícil situación en Irak con el envío de más tropas.¹⁴⁵ Desde el PNAC, reconocido *think tank* neoconservador, en enero de 2005 se dirigió una carta al Congreso, firmada por prominentes *neocons*,¹⁴⁶ reclamando un incremento en los gastos de defensa para poder afrontar las exigencias de la GWOT. Con ello podría hacerse frente tanto al imprescindible aumento de tropas en el Ejército y *Marines* para hacer frente al “compromiso generacional” en Oriente Próximo, cifrado en unos 25.000 efectivos anuales más durante los siguientes años, y además a la imprescindible Transformación ya en curso.¹⁴⁷

¹⁴² “As the situation in Iraq deteriorated, some of the war's neoconservative supporters appeared chastened as well. *The Weekly Standard* broke openly with the administration, calling both for more U.S. troops in Iraq and for Donald Rumsfeld's resignation as Secretary of Defense.” (Fukuyama, 2007, Xvi).

¹⁴³ “In both cases [an Iraqi invasion of Kuwait and Saudi Arabia and a North Korea invasion of South Korea], past Pentagon wargames have given little or no consideration to the force requirements necessary not only to defeat an attack but to remove these regimes from power and conduct post-combat stability operations.” (PNAC, 2000, 10).

¹⁴⁴ “...these constabulary missions are far more complex and likely to generate violence than traditional ‘peacekeeping’ missions [...] American troops, in particular, must be regarded as part of an overwhelmingly powerful force.” (PNAC, 2000, 11)

¹⁴⁵ “Rumsfeld has been most reluctant to change his plans about the size of U.S. land forces, and the Army in particular [...] But the experience of the past 18 months must count for something in reconsidering the overall size of the Army. In agreeing to stay on as Defense secretary in the second Bush term, Rumsfeld has made it known that he wants to ‘complete the job of transformation’ he has started. It would be far better if he would dedicate himself to winning the war he helped to start.” (Donnelly, 2004).

¹⁴⁶ Entre una larga lista, figuran Frederick Kagan, Robert Kagan, William Kristol y Joshua Muravchik.

¹⁴⁷ “Yet after almost two years in Iraq and almost three years in Afghanistan, it should be evident that our engagement in the greater Middle East is truly, in Condoleezza Rice's term, a ‘generational commitment.’ The only way to fulfill the military aspect of this commitment is by increasing the size of the force available to our civilian

Poco después, se destacaba desde *The Weekly Standard* la creciente falta de sintonía entre los deseos de Rumsfeld y Bush, partidario aquel de una rápida retirada de Irak y el cambio del término GWOT por el de “lucha global contra el extremismo violento” (Kristol, 2005, 1), mientras que Bush pretendía continuar el empeño en Irak hasta alcanzar la victoria en la guerra contra el terror.¹⁴⁸ Son numerosos los artículos y editoriales desde este medio de referencia *neoon* criticando la gestión de la posguerra iraquí llevada a cabo por la administración Bush, y más concretamente por el DoD.¹⁴⁹

Hacia 2006 comenzó a subir el tono de las críticas a la actuación de la administración norteamericana en la posguerra iraquí, al conocerse más informaciones sobre la falta de una adecuada planificación y la descoordinación de las medidas adoptadas. Es entonces cuando empiezan a ser notorias las críticas de conocidos *neocons* que previamente habían apoyado la intervención.¹⁵⁰ Richard Perle, hasta 2004 director del Consejo de Política de Defensa del DoD y reconocido defensor en su momento de la intervención en Irak, llegó a declarar que, de haber sabido las consecuencias que traería se habría opuesto a ella, atribuyendo la máxima responsabilidad de la caótica situación a Bush.¹⁵¹ Por entonces Max Boot también destacaba la falta de previsión sobre la posguerra, con una falta de tropas sobre el terreno que había sido clave para el deterioro de la situación y el consiguiente auge de la insurgencia (Boot, 2006c).

Otros neoconservadores también criticaban la falta de cohesión e ineficacia del sistema de seguridad nacional,¹⁵² que integraba como miembros fundamentales a los Secretarios de Estado y

leadership [...] And we can afford both the necessary number of ground troops and what is needed for transformation of the military.” (PNAC, 2005).

¹⁴⁸ *“The talk from the DOD about withdrawing troops from Iraq is doing damage to our chances of political and military progress [...] The fact is that political progress needs to be accompanied by an effective military counterinsurgency. And no matter how good a job we are now doing in training Iraqi troops, it is inconceivable that they will be ready to take over the bulk of the counterinsurgency efforts in the very near future.”* (Kristol, 2005, 2).

¹⁴⁹ Ver hemeroteca digital de *The Weekly Standard* en <http://www.weeklystandard.com/find>

¹⁵⁰ *“A clear index of the impact of these revelations at home in the United States was the number of high-profile defections from the neoconservative camp, particularly from early 2006 following the bombing of a Shia shrine in Iraq. This event, and the violence and disorder following it, caused some erstwhile supporters of the war to reconsider the rationale behind it.”* (Crockatt, 2007, 158).

¹⁵¹ *“According to Perle, who left the Defense Policy Board in 2004, this unfolding catastrophe has a central cause: devastating dysfunction within the administration of President George W. Bush. Perle says, ‘The decisions did not get made that should have been. They didn’t get made in a timely fashion, and the differences were argued out endlessly.... At the end of the day, you have to hold the president responsible.... I don’t think he realized the extent of the opposition within his own administration, and the disloyalty.’”* (Rose, 2006, 3). Ver artículo en *Vanity Fair* con entrevistas a destacados *neocons* donde exponen su desencuentro con la administración Bush con motivo de la guerra de Irak, en Rose (2006).

¹⁵² *“Kenneth Adelman, a lifelong neocon activist and Pentagon insider who served on the Defense Policy Board until 2005 [...] Now he says, ‘I just presumed that what I considered to be the most competent national-security team since Truman was indeed going to be competent. They turned out to be among the most incompetent teams in*

de Defensa, Powell y Rumsfeld, cuyas notorias diferencias en nada habían contribuido a la imprescindible coordinación en la actuación de las diferentes agencias en la posguerra iraquí, y sin que la Consejera de Seguridad Nacional Condoleezza Rice actuase eficazmente para paliar esta situación. Perle también atribuía a las disfunciones en el Consejo de Seguridad Nacional buena parte de la responsabilidad en la situación de la posguerra iraquí.¹⁵³

No obstante, esta contestación neoconservadora se refería más a las políticas aplicadas en la posguerra y a la falta de coordinación en la actuación de la administración Bush que a la necesidad de continuar con la estabilización y reconstrucción del país hasta conseguir la ansiada democratización. Además, deben considerarse estas críticas en el campo neoconservador en el contexto más amplio del creciente malestar de la opinión pública norteamericana en general por la situación en aquel país. Es entonces cuando Fukuyama pasa de sus críticas a una completa desafección hacia las filas neoconservadoras.¹⁵⁴

En cualquier caso, es significativo observar cómo el neoconservadurismo pasó en apenas cinco años, desde su “ascenso al poder” en 2001 hasta la toma de conciencia del fracaso de la guerra de Irak en 2006, de ser la doctrina prevalente para la acción exterior de EEUU a convertirse en una corriente minoritaria de opinión.¹⁵⁵ La creciente oposición del pueblo norteamericano a la guerra de Irak supuso un golpe definitivo a la influencia *neocon* en círculos políticos (Fukuyama, 2007, 8). Llegó a reconocerse desde las propias filas neoconservadoras que la guerra de Irak había les había conducido “a la muerte, al menos por una generación”.¹⁵⁶

Así, coincidiendo con las elecciones al Congreso de 2006, en las que los republicanos perdieron la mayoría, el PNAC, *think tank* neoconservador por excelencia, desaparece (Arin, 2014, 4). El “momento neoconservador”, que había alcanzado su momento álgido tras el 11-S

the post-war era. Not only did each of them, individually, have enormous flaws, but together they were deadly, dysfunctional.” (Rose, 2006, 4).

¹⁵³ En una entrevista concedida en 2006, Richard Perle declaró: “*Bush did not make decisions, in part because the machinery of government that he nominally ran was actually running him. The National Security Council was not serving [Bush] properly.*” (Rose, 2006, 5).

¹⁵⁴ “*I have concluded that neo-conservatism, as both a political symbol and a body of thought, has evolved into something that I can no longer support.*” (Fukuyama, 2007, xxvii)

¹⁵⁵ “*... understanding how a particular approach to policy, and indeed an entire philosophical outlook, can move from a position of centrality, comprehensiveness, and pre-eminence to one which looks increasingly marginal, narrowly conceived and highly contested.*” (Crockatt, 2007, 171).

¹⁵⁶ “*Fearing that worse is still to come, Adelman believes that neoconservatism itself – what he defines as ‘the idea of a tough foreign policy on behalf of morality, the idea of using our power for moral good in the world’ – is dead, at least for a generation. After Iraq, he says, ‘it’s not going to sell’.*” (Rose, 2006, 5).

con la intervención en Irak en 2003, parecía llegado a su fin.¹⁵⁷ Era la hora del “réquiem por el neoconservadurismo” (Anderson, 2007, 277). En definitiva, las diferencias sobre la guerra de Irak condujeron en 2006 a una desvinculación de la administración Bush del “paradigma *neoon* para la seguridad y defensa de EEUU” que habían guiado su reacción tras los ataques del 11-S. Iba a producirse un nuevo cambio de rumbo en la acción exterior de EEUU.

9.2.2. Segundo mandato de Bush: de la GWOT a la “Guerra Larga”.

Hacia el término de su primer mandato, Bush decidió que las tensiones entre los Departamentos de Estado y de Defensa, es decir, entre Colin Powell y Donald Rumsfeld, y que la Consejera de Seguridad Nacional Condoleezza Rice había sido incapaz de atajar, debían tener fin.¹⁵⁸ En sus memorias, el presidente refleja su tremendo enojo por esta situación, así como su intención de realizar cambios drásticos en su equipo de seguridad nacional tras su reelección a finales de 2004.¹⁵⁹ Esta nociva relación entre las figuras clave del Consejo de Seguridad Nacional sin duda contribuyó a la falta de coordinación interagencias que las operaciones COIN demandaban, siendo motivo fundamental para el deterioro de la situación de seguridad en Irak.

El reelegido presidente mostró voluntad de modificar el rumbo seguido en su primer mandato con el nombramiento de nuevos cargos clave.¹⁶⁰ Los cambios se materializaron a principios de 2005, con la salida de Powell del Departamento de Estado, ocupando Rice este puesto. A su vez, Stephen Hadley, “el paradigma de moderno profesional de la seguridad nacional norteamericana” (Rothkopf, 2014, 23), ocupó el puesto de Consejero de Seguridad Nacional. Pero Rumsfeld, sin embargo, mantendría su cargo de SecDef, tras haber sido considerada por

¹⁵⁷ “*The emphasis must be on the fragility of the ‘neoconservative moment’: the revelation that, despite the efforts of the Bush administration to portray its agenda as the American ideology, it is evidently only an American ideology and highly partial one at that, riding the crest of the post-9/11 wave [...] In short, the emperor’s clothes were by now, if not entirely gone, distinctly threadbare.*” (Crockatt, 2007, 184).

¹⁵⁸ “*He [Rumsfeld] clashed repeatedly with Colin Powell and the State Department in what many observers saw as worse than the legendary Shultz-Weinberger disputes [...] The defense secretary even clashed with the White House. He successfully undercut an NSC office set up to coordinate counterterrorism policy and expressed incredulity when Condoleezza Rice was formally named to coordinate postwar Iraq matters.*” (Stevenson, 2007, 176).

¹⁵⁹ “*... the spring of 2004 marked the end of my tolerance for the squabbling within the national security team. What started as creative tension had turned destructive. The stories about the feuds were fueling the impression of disarray within the administration and making me furious. I concluded that the animosity was so deeply embedded that the only solution was to change the entire national security team after the 2004 election.*” (Bush, 2010, 89-90).

¹⁶⁰ “*A decade after Bush’s reelection it is becoming clear that the response to the failures and missteps of his first term produced a period of turmoil and gradual reinvention at the outset of his second. Central to that process were a series of critical changes to the president’s team and a reconsideration of the processes by which Bush’s wars in Iraq and Afghanistan and against al-Qaeda were being managed.*” (Rothkopf, 2014, 25-26).

Bush seriamente también su sustitución, primero por Rice y después por James Baker, quien no aceptó (Bush, 2010, 91-92). El presidente consideró conveniente mantener a Rumsfeld en el Pentágono a fin de dar continuidad a la GWOT en curso y a su agenda transformacional, que Bush compartía.¹⁶¹

Pero desde el DoD no existían señales que permitiesen adivinar un cambio de rumbo en la política hacia Irak. Fue precisamente la Secretaria de Estado Condoleezza Rice quien anunció en octubre de 2005, ante la Comisión del Senado para las Relaciones Exteriores, una estrategia *Clear, Hold and Build* para Irak.¹⁶² En ella preveía un empeño a largo plazo de EEUU para construir instituciones a nivel nacional “capaces de dirigir a las fuerzas de seguridad, imponer la ley, facilitar los servicios esenciales, y ofrecer a los iraquíes esperanza sobre un futuro económico mejor” (Rice, 2005, 4). Para Rice, este empeño requería una estrecha coordinación de las actuaciones civiles y militares.¹⁶³ Puede afirmarse que implícitamente apelaba a la necesidad de adoptar una estrategia COIN basada en el apoyo a la población, distinta de la aproximación *enemy-centric* que guiaba la actuación de las fuerzas norteamericanas en Irak.

En noviembre de 2005, fue publicada la “Estrategia Nacional para la Victoria en Irak” por el Consejo de Seguridad Nacional de EEUU. En ella se contemplaban tres rutas o líneas de actuación: política, seguridad y económica. La de seguridad estaría definida por los principios *Clear, Hold and Build* anunciados por Rice, a fin de “desarrollar la capacidad de los iraquíes para asegurar su propio país mientras se lleva a cabo una campaña para derrotar a los terroristas y neutralizar a la insurgencia” (National Security Council, 2005, 8). Puede deducirse, pues, que la actuación prioritaria de las fuerzas militares norteamericanas debería ser por un lado conseguir que las fuerzas armadas iraquíes estuviesen en condiciones de asumir la seguridad y defensa del país, y continuar con sus acciones contra la insurgencia, en operaciones *enemy-centric*.

En 2006, tres años después del triunfal anuncio de un eufórico George W. Bush del final de las operaciones de combate en Irak, la violencia en este país había alcanzado niveles

¹⁶¹ “The reality is that there aren’t many people capable of leading the military during a complex global war. Don Rumsfeld was one of the few [...] I felt Don was doing a superb job transforming the military, the mission that initially attracted me to him.” (Bush, 2010, 92).

¹⁶² “In short, with the Iraqi government, our strategy – the key – is to clear, hold, and build: clear areas from insurgent control, hold them securely, and build durable, national Iraqi institutions.” (Rice, 2005, 1).

¹⁶³ “None of these elements can be achieved by military action alone. None are purely civilian. All require an integrated civil-military partnership.” (Rice, 2005, 4).

inaceptables. Las bajas norteamericanas totalizaban casi 2.500 muertos,¹⁶⁴ cifra que no había cesado de aumentar en paralelo al auge y desarrollo de la insurgencia.¹⁶⁵ A sus ataques contra las tropas norteamericanas, la insurgencia sumaba atentados contra objetivos no militares, como la sede de Naciones Unidas en Bagdad, la Cruz Roja y varias organizaciones internacionales, con docenas de muertes, extendiendo sus acciones al secuestro y asesinato de personal internacional. También eran objeto de sus acciones los miembros gobierno y civiles iraquíes, causando tremendas masacres entre la minoría kurda, los reclutas de la policía iraquí y la comunidad chií, ejecutando acciones de gran violencia, algunas de ellas con más cien muertos (Shaw, 2005, 125).

A ello se sumó el enfrentamiento entre las comunidades chií y suní. El 22 de febrero de 2006 se produjo un ataque suicida que prácticamente destruyó la mezquita dorada de Samarra, uno de los lugares sagrados del chiismo.¹⁶⁶ Este hecho fue el detonante de una escalada sin precedentes en la violencia sectaria, con el estallido de una guerra civil entre chiíes y suníes que las fuerzas norteamericanas y el gobierno iraquí de mayoría chií se mostraban incapaces de dominar.¹⁶⁷

En el frente doméstico también existían problemas para el presidente. Sus índices de popularidad habían sufrido un continuo descenso debido a la percepción entre la opinión pública de una mala gestión de la guerra de Irak (Crockatt, 2007, 182; Bush, 2010, 355). Los gastos en defensa relacionados con la GWOT y en concreto con la guerra de Irak habían aumentado exponencialmente.¹⁶⁸ Además, las encuestas reflejaban un aumento del sentimiento aislacionista entre la población norteamericana,¹⁶⁹ tras casi cinco años de GWOT. Y sus tradicionales aliados y comunidad internacional en general, que en su momento habían desaprobado mayoritariamente

¹⁶⁴ Ver datos sobre las bajas mortales en Irak, detalladas por meses, tanto para los miembros de la coalición como las fuerzas de seguridad y civiles iraquíes, en <http://icasualties.org/Iraq/index.aspx>.

¹⁶⁵ Las bajas norteamericanas comenzaron a aumentar exponencialmente a los pocos meses de iniciada la fase de ocupación. Si hasta el final de las operaciones principales de combate para la toma de Bagdad habían muerto 148 militares de la coalición, un año después la cifra se elevaba a 665, de los cuales 565 eran soldados norteamericanos (Shaw, 2005, 124).

¹⁶⁶ *“That single act of violence [bombing of Samarra Mosque] changed everything.”* (Barnes, 2008, 3).

¹⁶⁷ *“The bombing of the Golden Mosque of Samarra in February 2006 accelerated the sectarian conflict dramatically, and the fighting has moved beyond insurgents and organized militias to neighborhood watch groups engaging in their own local violence”* (Kagan, 2007, 4).

¹⁶⁸ Si en 1998 había sido de 270 billones de dólares, en 2003 fue de 405 billones, lo que supone un incremento del 50 por ciento. Y la guerra de Irak había obligado a incrementarlo hasta los 530 billones de dólares en el ejercicio fiscal 2006, prácticamente el doble que las cifras de 1998 (Jentleson, 2007, 268).

¹⁶⁹ *“Some concerns were raised in late 2005 when polls by the Pew Center and the Council on Foreign Relations showed signs of rising isolationism. Forty-two percent of respondents agreed with the statement that the United States should ‘mind its own business internationally and let other countries get along the best they can on their own.’ This was up from 34 percent the year before and comparable with levels seen only in the wake of Vietnam and one other time.”* (Jentleson, 2007, 299).

la intervención en Irak, cada vez se alejaban más de los EEUU.¹⁷⁰ A ello se sumaba la creciente contestación interior, referida con anterioridad. Así, hacia mediados de 2006, poco antes de unas elecciones al Congreso que se presentaban difíciles para los republicanos, el presidente Bush decidió llevar a cabo un cambio de rumbo en la política de seguridad y defensa.

Esta toma de conciencia ya había sido anunciada en la Estrategia Nacional de Seguridad de la Casa Blanca, de marzo de 2006, en la que se reconocía que los empeños en los teatros afgano e iraquí serían de largo recorrido,¹⁷¹ requiriendo una estrategia a largo plazo.¹⁷² Parecía abandonarse, por tanto, la idea de un natural y espontáneo florecimiento de la democracia tras el cambio de régimen, confirmándose el distanciamiento con las tesis neoconservadores, anteriormente estudiado. Se sitúa en Afganistán e Irak “el frente de batalla en la GWOT”, mostrando la determinación de continuar en Irak hasta alcanzar la victoria.¹⁷³ Y lo que es más significativo: se reconoce la existencia de una insurgencia en Irak, que debía ser combatida sobre todo apoyando al pueblo iraquí,¹⁷⁴ referencia implícita a uno de los principios de los clásicos COIN. En suma, las campañas de Irak y Afganistán pasarían a convertirse en prioridad absoluta; la GWOT pasaría a denominarse “La Guerra Larga” (*The Long War*).

Por tanto, hacia mediados de 2006, Bush reconoce haber pasado “el peor periodo de su presidencia” con motivo de la guerra de Irak.¹⁷⁵ Consideró imprescindible un cambio de rumbo, tras el patente fracaso del Pentágono en articular una estrategia de salida, lo que necesariamente requería el relevo de Rumsfeld.¹⁷⁶ Se ha expuesto con anterioridad cómo la guerra de Irak acabó con la agenda transformacional del SecDef; acabaría también con su carrera política. La nueva

¹⁷⁰ “The vast majority of US allies saw the 2003 war in Iraq as a unilateral, dubious, and expedient American overreaction to 9/11. Even in Afghanistan, where America’s allies joined America in a shared cause focused on Al Qaeda, their support wavered and gradually receded.” (Brzezinski, 2012, 70).

¹⁷¹ “The United States is in the early years of a long struggle, similar to what our country faced in the early years of the Cold War. The 20th century witnessed the triumph of freedom over the threats of fascism and communism. Yet a new totalitarian ideology now threatens, an ideology grounded not in secular philosophy but in the perversion of a proud religion.” (The White House, 2006, 1).

¹⁷² “Defeating terrorism requires a long-term strategy and a break with old patterns.” (The White House, 2006, 8).

¹⁷³ “Winning the War on Terror requires winning the battles in Afghanistan and Iraq [...] The terrorists today see Iraq as the central front of their fight against the United States [...] Surrendering to the terrorists would likewise hand them a powerful recruiting tool: the perception that they are the vanguard of history.” (The White House, 2006, 12-13).

¹⁷⁴ “The Administration has explained in some detail the strategy for helping the Iraqi people defeat the terrorists and neutralize the insurgency in Iraq. This requires supporting the Iraqi people in integrating activity along three broad tracks...” (The White House, 2006, 13).

¹⁷⁵ “The summer of 2006 was the worst period of my presidency. I thought about the war constantly [...] By a margin of almost two to one, Americans said they disapproved of the way I was handling Iraq.” (Bush, 2010, 367).

¹⁷⁶ “Donald Rumsfeld’s departure from the Department of Defense in November 2006 constituted an acknowledgement that whatever time-scale put on the war on terror as a whole, there were powerful reasons for seeking an exit strategy from Iraq.” (Crockatt, 2007, 183).

estrategia que Bush pretendía implementar en Irak era manifiestamente incompatible con la visión de Rumsfeld sobre la forma de hacer la guerra. COIN y Transformación se habían revelado términos opuestos.¹⁷⁷

Tanto dentro como fuera de la administración eran mayoría las voces que imputaban la responsabilidad de la situación en Irak a Rumsfeld.¹⁷⁸ Se estableció paralelismo entre la gestión del SecDef McNamara en Vietnam con su “Respuesta gradual” y la del SecDef Rumsfeld en Irak con su *Shock and Awe*, atribuyéndose en gran medida la situación en Irak a la arrogancia y prejuicios de Rumsfeld contra los líderes del Ejército.¹⁷⁹ Así, el principal desafío con que se encontraba Bush fue reducir la implicación en Irak sin que fuese interpretada como una derrota de EEUU, situación similar a la de Nixon hacia el final de la guerra de Vietnam.

Es de justicia reconocer los logros de Rumsfeld en la modernización de las estructuras y funcionamiento de la enorme máquina burocrática que representa el Pentágono, así como en perseguir unas fuerzas militares más modernas, desplegadas y que rentabilizasen los avances de las modernas tecnologías.¹⁸⁰ No obstante, si por algo es recordado su desempeño en el Pentágono entre 2001 y 2006 es por las disfuncionales relaciones cívico-militares durante su mandato.¹⁸¹ Se ha analizado anteriormente sus desencuentros con los máximos líderes del Ejército en relación con el planeamiento y conducción de OEF y OIF, así como con la Transformación. Esta indeseable situación se debió, en gran medida, a su especial carácter en el trato con los mandos

¹⁷⁷ “The war in Iraq threatened military transformation. It was expensive and sucked scarce defense resources away from transformational programs. It was manpower intensive and hindered Rumsfeld’s efforts to reorient the military away from a focus on land power. It was intellectually distracting; counterinsurgency has little to do with transformation.” (Kagan, 2006).

¹⁷⁸ “The defense secretary’s resistance to deploying a large number of troops in Iraq, his skepticism of nationbuilding and his reluctance to acknowledge a potent insurgency made an already challenging situation all the more difficult.” (Gordon, 2006, 1).

¹⁷⁹ “The planning for Operation Iraqi Freedom was criminally inadequate. The conduct of the war in Iraq was primarily a function of Rumsfeld’s technological vision of war. Rumsfeld combined the worst attributes of the Secretaries of Defense McNamara and Johnson. He was too arrogant to listen to professional advice, and too prejudiced against the Army to provide it with the resources it needed to succeed. Operation Iraqi Freedom was every bit as much Rumsfeld’s war as the Vietnam War was McNamara’s war. McNamara had ‘Graduated Response’, Rumsfeld had ‘Shock and Awe’, and neither worked.” (Lewis, 2007, 449).

¹⁸⁰ “In terms of his transformation agenda, Mr. Rumsfeld enjoyed, at best, mixed success [...] ‘At the end of the day you would have to say that for Rumsfeld, transformation was more promise than reality,’ said Andrew F. Krepinevich Jr., the executive director of the Center for Strategic and Budgetary Assessments. ‘He made a start, but these things take time, and it is clear now that Iraq has denied him that time.’” (Gordon, 2006, 2).

¹⁸¹ Ver “The Rumsfeld Transformation”, en Stevenson (2007, 159-178), “The Military and George W. Bush” en Herspring (2005, 377-408) y “Control of the Military” en Owens (2011, 44-89).

militares, cuya brusquedad hacia estos fue reconocida por el propio Bush.¹⁸²

Además de la referida enemistad entre el DoD y el Departamento de Estado, existe un amplio consenso en atribuir el fracaso en la gestión de la guerra de Irak a la arrogancia de Rumsfeld, que no prestó una adecuada consideración a los consejos y asesoramiento de los militares.¹⁸³ Rumsfeld era reconocido por los miembros de la administración, incluso por el vicepresidente Cheney, como de trato duro y con frecuentes salidas de tono,¹⁸⁴ de carácter rudo y grosero en ocasiones,¹⁸⁵ lo que creaba un clima nada propicio para una sana interacción.¹⁸⁶ La voluntad del SecDef de reafirmar el “control civil” tras la que consideraba nefasta etapa a este respecto durante la administración Clinton,¹⁸⁷ unido a sus prejuicios hacia los líderes militares, y su brusco carácter, condujo a unas relaciones cívico-militares manifiestamente disfuncionales.

El detonante final que desencadenó el cambio de rumbo fueron los resultados electorales en las elecciones al Congreso, en el mes de noviembre. Los demócratas pasaban a tener el control de ambas cámaras, situando al presidente republicano en una situación política de extrema debilidad,¹⁸⁸ lo que se conoce como “gobierno dividido”.¹⁸⁹ Fue este el acontecimiento político

¹⁸² “At times, Don [Rumsfeld] frustrated me with his abruptness toward military leaders and members of my staff.” (Bush, 2010, 92).

¹⁸³ “The Bush administration seems perilously close to the dilemma Nixon faced in Vietnam, which he sought to resolve with the unfortunately termed policy of ‘peace with honor’. The neocon’s cherished project is seemingly in tatters.” (Crockatt, 2007, 183).

¹⁸⁴ “In a tense meeting in the Situation Room in the fall of 2001, Newsweek reported, Rumsfeld pounded on the table and delivered a prolonged prologue. When he stopped, Cheney remarked, ‘You guys should have known him thirty years ago, before he mellowed’.” (Stevenson, 2007, 175).

¹⁸⁵ “Rumsfeld was considered by most to be pugnacious, arrogant, bright, brusque and very difficult to get along with.” (Herspring, 2005, 380).

¹⁸⁶ “He made decisions with the same aggressiveness and speed with which he played squash, his frequent form of recreation while in the Pentagon. His preferred approach toward subordinates was ‘withering cross-examination’ or ‘the wire-brush treatment,’ also labeled ‘death by a thousand questions’.” (Stevenson, 2007, 175).

¹⁸⁷ “A major source of civil-military tension during the tenure of Secretary of Defense Donald Rumsfeld was his belief that civilian control had atrophied during the Clinton administration. His efforts to reestablish such civilian control was often complicated by his personal style.” (Owens, 2011, 57-58). “Rumsfeld believed that his first task was to reassert civilian control over the military – control that he believed had been lost during the Clinton administration.” (Herspring, 2005, 381).

¹⁸⁸ “The president was in a weak and lonely position. After Republicans lost the Senate and House in the midterm election on November 7, nearly 200 members of Congress had met with him at the White House, mostly to grouse about Iraq. Democrats urged him to begin withdrawing troops, in effect accepting defeat. Many of the Republicans were panicky and blamed Bush and the Iraq war for the Democratic landslide. They feared the 2008 election would bring worse losses. They wanted out of Iraq too.” (Barnes, 2008, 1).

¹⁸⁹ “The period from 2003 to 2006, with the Republicans in control of both the White House and Congress, was the longest period without divided government since the 1960s. ‘Divided government’ is the situation in which one political party controls the White House and the other party controls one or both chambers of Congress, as again became the case in 2007. One reason for our contentious foreign policy politics in recent years has been the frequency of politically divided government.” (Jentleson, 2007, 281).

que marcó el punto de inflexión en la guerra de Irak.¹⁹⁰ El presidente Bush debía buscar un sustituto para Rumsfeld y materializar su cambio de estrategia para Irak, si quería evitar que los republicanos sufrieran una debacle en las elecciones presidenciales de 2008.

Robert Gates había sido director de la CIA durante la administración de Bush padre, y anteriormente segundo Consejero de Seguridad Nacional con el presidente Reagan, contando además con experiencia en el mundo corporativo; en aquel momento era el presidente de Texas A&M University (Barnes, 2008, 2). Al ser entrevistado por Bush en noviembre de 2006, Gates, que formaba parte de la comisión Baker-Hamilton para analizar la situación en Irak, se mostró partidario de un cambio de estrategia en Irak que implicase un aumento de tropas.¹⁹¹ Todos estos antecedentes le hacían adecuado para el cargo de SecDef.

Cuando Bush consultó con Cheney la posible sustitución de Rumsfeld, su íntimo amigo y colaborador desde tiempos del presidente Ford, el vicepresidente se mostró contrario a su relevo al mando del Pentágono.¹⁹² A pesar de ello, el 18 de diciembre de 2006 Gates tomó posesión de su cargo como máximo responsable del Pentágono. La prioridad marcada por el presidente para el SecDef Rumsfeld al asumir su cargo 2001 había sido la Transformación. La absoluta prioridad marcada por el presidente para el SecDef Gates en 2006 fue clara: la guerra de Irak (Owens, 2011, 117).

Antes de ocupar el cargo de SecDef, Gates no era reconocido por sus preferencias transformacionales, por lo que pronto se puso en duda la permanencia del proceso de Transformación una vez Rumsfeld había abandonado el cargo.¹⁹³ Así, el nuevo equipo del Pentágono inmediatamente relegó el paradigma transformacional que había regido la actuación del Pentágono, a fin de afrontar de forma prioritaria el principal problema que tenía el estamento

¹⁹⁰ *"The turning point in the war was the American midterm elections of November 2006, which transferred control of both houses of Congress to the Democrats. Without that 'thumping,' as President Bush termed it, the administration might never have contemplated the major revisions in strategy and leadership that it would make in the following two months."* (Ricks, 2009b, 74).

¹⁹¹ *"... he [Gates] favored a surge of additional troops in Iraq," Bush said. This matched the president's own view. 'I was thinking about a different strategy based upon U.S. troops moving in there in some shape or form, ill-defined at this point, but nevertheless helping to provide more security through a more robust counterinsurgency campaign,' he said."* (Barnes, 2008, 2).

¹⁹² *"I knew Dick would not be happy with my decision. He was a close friend of Don's. As always, Dick told me what he thought. 'I disagree with your decision. I think Don is doing a fine job. But it's your call. You're the president'."* (Bush, 2010, 93-94).

¹⁹³ *"Rumsfeld was a key designer of DOD's transformation plans and, as of November 2006, perhaps the most prominent single advocate for defense transformation. Gates, whose career has been primarily in intelligence rather than defense, is not generally known as a leading advocate of, or commentator on, defense transformation. Rumsfeld's departure and his replacement (if confirmed by the Senate) by Gates thus raises a question concerning the future of defense transformation."* (O'Rourke, 2006, CRS-39).

de la defensa norteamericano y, por extensión, la administración norteamericana. No se trataba de concebir sistemas de armas u organizaciones “transformacionales” para vencer en la guerra futura; se trataba, ante todo, de evitar la derrota en la guerra actual (Cepeda, 2007, 21).

Ello obligó a Gates a acometer cambios trascendentales en el rumbo de la política de seguridad y defensa. De entre ellos, se consideran fundamentales tres actuaciones: el aumento de las fuerzas terrestres, el abandono del FCS, y la *surge*. Las tres suponían modificaciones radicales a otros tantos aspectos clave de la agenda transformacional vigente hasta entonces.

La primera actuación significativa del nuevo SecDef se refirió al ámbito del personal. Consistió en el incremento en el número de efectivos de las fuerzas terrestres, a fin de disponer de más tropas para su despliegue en operaciones y permitir una adecuada rotación de las unidades en Irak y Afganistán.¹⁹⁴ Las crecientes demandas de “botas sobre el terreno” que requerían las operaciones COIN a las que las fuerzas norteamericanas se veían abocadas había llevado a las fuerzas terrestres al límite de su capacidad de despliegue y a un enorme estrés de su personal, con un ritmo de despliegue en operaciones tal que alternaban doce meses en Irak y doce en EEUU, en preparación para el despliegue en el siguiente año.

Así, en enero de 2007, apenas unas semanas tras tomar posesión de su cargo como SecDef, Gates anunció un plan para el incremento en los efectivos máximos del Ejército y los *Marines*. Las cifras máximas aprobadas hasta entonces, de 547.400 soldados y 202.000 *marines*, serían aumentadas en los siguiente cinco años en 65.000 soldados y 27.000 *marines*, respectivamente, con un coste total de 108 billones de dólares (Moran, 2007, 5). Esta medida suponía un aumento de alrededor del doce por ciento para las fuerzas terrestres, sobre las que recaía el esfuerzo principal en COIN. Esta medida había sido descartada repetidamente por Rumsfeld por considerarla contraria a su modelo de Transformación, como ha sido expuesto anteriormente.

La segunda medida correctora del proceso transformacional se realizó en el ámbito del material. Por un lado, se modificaron diversos programas de adquisición de nuevos sistemas, siendo el más característico el FCS. Este programa estaba ya siendo cuestionado dentro del Ejército, por suponer el abandono de las unidades acorazadas y mecanizadas en favor de

¹⁹⁴ “*The United States is not a nation at war. The vast majority of Americans, 99 percent, are not involved, nor are the Air Force and Navy fully engaged. The Army and Marine Corps are fighting the war, and they are grossly overextended. There are too few soldiers and marines to provide security, fight the war, maintain the other U.S. commitments around the world, and maintain a strategic reserve. The Army is under strength by more than 100,000 men – the equivalent to five divisions.*” (Lewis, 2007, 402).

unidades dotadas con este sistema de armas FCS, que contaba vehículos modelo *Stryker*, más fáciles de proyectar a cualquier lugar del mundo, pero con mucha menor protección y potencia de fuego que un carro de combate.¹⁹⁵ Nuevamente, esta concepción de unidades dotadas con el FCS entraba en conflicto con las preferencias de la *American Way of War* antes analizadas en este trabajo. Además, el desarrollo de este complejo programa estaba sufriendo notables retrasos e incidencias, con sobrecostos que implicaban nuevas dotaciones económicas.¹⁹⁶ Todo ello hizo que Gates decidiese una modificación muy importante del programa en 2009, que en la práctica supuso su terminación.¹⁹⁷

Pero en 2007, la prioridad era atender las necesidades inmediatas de las fuerzas en operaciones. Por tanto, se emprendieron nuevos programas para la adquisición de aquellos elementos que las fuerzas terrestres necesitaban con urgencia en el escenario iraquí, como vehículos con protección contra los IED, que tantas bajas estaban causando a las tropas en Irak. Estos vehículos, denominados MRAP (*Mine-Resistant, Ambush-Protected*) supusieron un importante incremento en la seguridad de los soldados norteamericanos, al sustituir los vehículos tácticos de uso habitual hasta entonces, que no contaban con esta protección.¹⁹⁸

Y la tercera medida que se va a implementar, relacionada con la dramática situación de seguridad en Irak, sería el aumento de las tropas desplegadas en este país, la denominada *surge*, con la que se implementaría el paradigma COIN primero en Irak, y después en Afganistán.

9.2.3. Nace la *surge*: una oportunidad para COIN

¹⁹⁵ “These observers raised numerous questions about the Future Combat System (FCS) that forms a key part of the Army’s transformation plan, and argue that the Army’s plan would de-emphasize heavily-armored UAs built around M1 tanks and M2 Bradley Fighting Vehicles in favor of newly created, more mobile ‘medium weight’ UAs built around the Stryker wheeled combat vehicle. They have argued that medium-weight units will be less lethal and less survivable than heavy formations, and that the greater mobility of these forces will simply permit them to be more easily deployed into situations where they will be defeated by enemy forces.” (O’Rourke, 2006, CRS-23 - CRS-24).

¹⁹⁶ “Provided adequate funds were available and the FCS RDT&E effort unfolded successfully, the bulk of the Army was to be converted to FCS status around 2020 if not before.” (Kugler, 2008, 23).

¹⁹⁷ “Plans for transition from the FCS program to a new program where the Army intends to modernize all BCTs with remaining FCS technologies will likely be of critical congressional interest. The development of a new Ground Combat Vehicle (GCV) to replace the cancelled MGVs could also be subject to congressional debate and oversight.” (Feickert, 2009, Sum).

¹⁹⁸ “In 2007, the Department of Defense (DOD) launched a major procurement initiative to replace most up-armored HMMWVs in Iraq with Mine-Resistant, Ambush-Protected (MRAP) vehicles. MRAPs have been described as providing significantly more protection against Improvised Explosive Devices (IEDs) than up-armored HMMWVs. Currently, DOD has approved an acquisition objective of 25,700 vehicles...” (Feickert, 2011, Sum).

La decisión de llevar a cabo la *surge* en Irak comenzó a ser planteada por Bush a mediados de 2006, en el contexto del empeoramiento de la situación, anteriormente expuesto, con un gran aumento de las bajas entre las tropas norteamericanas.¹⁹⁹ Precondición para ello, según reconoce Bush en sus memorias, era la salida de Rumsfeld del DoD,²⁰⁰ quien se había opuesto a un incremento en el número de tropas en Irak, analizado previamente en este trabajo. Tras materializarse su sustitución por Robert Gates, quedaba expedito el camino hacia el incremento de tropas que exigía la nueva estrategia para Irak.

El auténtico artífice de la *surge* fue el general retirado Jack Keane, que había sido segundo jefe de Estado Mayor del Ejército entre 1999 y 2003. Tras el pase a la reserva de Shinseki en 2003, Rumsfeld había ofrecido a Keane el puesto de Jefe de Estado Mayor del Ejército, que declinó. Keane fue calificado como “el arquitecto de la nueva estrategia de Bush para Irak” (Kerley, 2007). En estos meses finales de 2006, Keane urdió los fundamentos de la nueva estrategia que implementaría COIN en Irak, en conjunción con el senador republicano John McCain, el experto y analista en defensa Frederick Kagan y varios COINdinizistas, principalmente Petraeus, ya por entonces nombrado nuevo jefe de las fuerzas norteamericanas en Irak.²⁰¹

En septiembre de 2006, Keane se había reunido con el SecDef Rumsfeld y el CJCS general Pace, para presentar sus ideas sobre la necesidad de una nueva estrategia para Irak, abordando además la posibilidad de un relevo de Abizaid y Casey.²⁰² En esta reunión, los planteamientos de Keane sobre la conveniencia de adoptar una estrategia COIN para Irak fueron seriamente considerados, conocedores el SecDef y el CJCS de la intención de Bush favorable al incremento de tropas en Irak y la *surge*.²⁰³ No obstante, Rumsfeld expone en sus memorias el rechazo de los

¹⁹⁹ Bush dedica uno de los capítulos de sus memorias, titulado “*Surge*”, a la concepción y desarrollo del cambio de estrategia en la guerra de Irak. Ver Bush (2010, 355-394).

²⁰⁰ “*As 2006 wore on, the situation in Iraq worsened dramatically. Sectarian violence was tearing the country apart. In the early fall, Don told me he thought we might need ‘fresh eyes’ on the problem. I agreed that change was needed, especially since I was seriously contemplating a new strategy, the surge. But I was still struggling to find a capable replacement.*” (Bush, 2010, 93).

²⁰¹ “*General Keane kept in contact with retired and active Army officers, including Petraeus, who believed the war could be won with more troops and a population protection, or counterinsurgency, strategy--but not with a small footprint [...] McCain badgered Bush and Hadley with phone calls urging more troops and a different strategy. Together, McCain, Keane, Petraeus, the network of Army officers, and Kagan provided a supportive backdrop for adopting a new strategy.*” (Barnes, 2008, 3).

²⁰² “*Though I didn’t share with Keane our internal deliberations or my discussions with the President, his thoughts largely dovetailed with mine. What we were doing in Iraq was not working well enough or fast enough. This also was not the first time I had heard the suggestion that Abizaid and Casey should come home.*” (Rumsfeld, 2011, 701-702).

²⁰³ “*Keane insisted the ‘train and leave’ strategy, as Bush referred to it, was failing. He proposed a counterinsurgency strategy, the addition of five to eight Army brigades, and a primary focus on taking back Baghdad. Rumsfeld was unconvinced. But now, with Bush favoring a strategy nearly identical to Keane’s, he didn’t object.*” (Barnes, 2008, 4).

líderes militares, principalmente el general Casey desde Irak, a tal incremento.²⁰⁴

En cualquier caso, los principios de COIN comenzaban a permearse entre los líderes militares como la posible solución a la situación en Irak. En agosto de 2006, las tropas norteamericanas y las iraquíes habían lanzado la Operación “*Together Forward*”, que pretendía implementar una estrategia *Clear-Hold-Build* principalmente en el área de Bagdad, que no obtuvo resultados.²⁰⁵ Poco después se lanzó “*Together Forward II*”, que en este caso contó con un incremento de 5.000 soldados en el contingente norteamericano en Irak la mayoría desplegados en la capital, junto con 6.000 soldados iraquíes (Rumsfeld, 2011, 703). Los escasos resultados se debieron a la falta de suficientes fuerzas para llevar a cabo la fase *Hold*, esto es, de despliegue de fuerzas para mantener el terreno una vez limpiado de insurgentes. Bush expone en sus memorias la contradicción entre *Clear-Hold-Build* pretendida por Casey y la oposición de los líderes militares, entre ellos el propio Casey, a aumentar el contingente de tropas en Irak.²⁰⁶

El 11 de diciembre de 2006, Keane tuvo oportunidad de hacer llegar a Bush su concepción sobre la nueva estrategia para Irak.²⁰⁷ Se presentaron tres opciones, de las cuales la tercera era “desplegar varias decenas de miles de soldados adicionales, una *surge*, para llevar a cabo una campaña COIN de gran alcance”, en la que “nuestras tropas desplegarían cerca de la población, convivirían con ella, y le proporcionarían seguridad” (Bush, 2010, 372). Eran los fundamentos de la estrategia COIN, interiorizados finalmente por Bush como la nueva aproximación necesaria para revertir la situación en Irak. El paradigma COIN había alcanzado a la máxima instancia política del país, que lo había aceptado. El esfuerzo *bottom-up* había dado sus frutos.

Puede afirmarse que, a partir de este momento, este esfuerzo *bottom-up* converge con otro

²⁰⁴ “Again I raised the possibility of deploying more troops into Iraq. I asked Abizaid and Casey if that could help stem the violence. ‘If we put another division into Baghdad it could actually be more damaging,’ Casey responded.” (Rumsfeld, 2011, 702).

²⁰⁵ “Organized by Casey, Operation Together Forward embraced the essence of counterinsurgency--clear, hold, and build--on paper. But in the field, it was counter-insurgency-lite with no additional American troops. Americans and Iraqis were to together drive out al Qaeda and the insurgents and take over Baghdad neighborhoods, with the Iraqis then staying behind to keep them secure. But many Iraqi units failed to show up. Those that did refused to stick around. The operation fizzled, as did a second attempt dubbed Together Forward II.” (Barnes, 2008, 4).

²⁰⁶ “General Casey was planning a new effort to secure Baghdad. The offensive, Operation Together Forward, would attempt to apply the clear, hold, and build approach that had once succeeded in Tal Afar and Mosul. I saw a contradiction. The ‘clear, hold, and build’ strategy was troop-intensive. But our generals wanted to reduce our footprint. He [Casey] picked up on my doubts. ‘I need to do a better job explaining it to you,’ General Casey said. ‘You do,’ I replied.” (Bush, 2010, 366-367).

²⁰⁷ “On December 11, Bush had five military experts to the Oval Office to talk about the Iraq war. Keane, a friend of Cheney but almost unknown to Bush, made the strongest impression, arguing that ‘train and leave’ wasn’t a strategy for winning. He laid out a case for the surge, reinforcing Bush’s strong inclination. Retired generals Wayne Downing and Barry McCaffrey opposed the surge.” (Barnes, 2008, 5).

top-down impulsado por el propio Bush, siendo ésta la única forma viable de conseguir el cambio cultural en la institución militar que la implementación del paradigma COIN implicaba.²⁰⁸ Y es que si bien el presidente encontró una oposición generalizada a su idea de la *surge*, tanto dentro como fuera de la administración,²⁰⁹ la principal oposición la encontró, precisamente, entre los jefes militares. Todos los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos, con el CJCS a la cabeza, mostraron su oposición al envío de más tropas a Irak, en línea con la estrategia seguida hasta ese momento, anteriormente referida, por los dos jefes con mando directo sobre la situación, Abizaid en el CENTCOM y Casey en Irak en la MNF-I. Tal es así, que la decisión de llevar a cabo la *surge* puede considerarse como el “mayor desafío en las relaciones cívico-militares a que Bush hubo de hacer frente durante su presidencia” (Barnes, 2008, 1).

No obstante, el presidente supo manejar adecuadamente esta difícil situación, que habría podido conducir a una ruptura definitiva entre el liderazgo civil y militar en EEUU, con unos mandos militares muy resentidos con el nivel político por la actitud mantenida por el SecDef Rumsfeld hacia ellos. Bush supo reafirmar el principio del “control objetivo”, reafirmando el ámbito del “profesionalismo militar”, al tiempo que impuso su voluntad de realizar la *surge*.²¹⁰

Por tanto, la actitud de Bush fue tratar de convencer a los líderes militares, que en última instancia eran los que debían implementar su nueva visión sobre la guerra en Irak, de la necesidad de adoptar esta nueva estrategia, y no simplemente imponerla como “comandante en jefe”.²¹¹ Pero lo que Bush encontró en ellos fue, ante todo, una actitud acomodaticia y poco favorable a cambios respecto de la estrategia en curso, aunque fallida: adiestramiento de las fuerzas iraquíes para que asumiesen su seguridad, y retirada de las tropas lo antes posible.²¹² En

²⁰⁸ “*Changing culture is nonetheless primarily a top-down process, hinging on targeted recruitment, training and education, as well as the remoulding of the US military’s institutional character. In the broadest terms, the first step involves recasting stability operations as integral to US national security rather than as missions that detract from combat readiness. In this regard, the aforementioned concepts and doctrinal publications are promising.*” (Ucko, 2005, 10).

²⁰⁹ “*He was never alarmed, Bush said, by the opposition to a surge from nearly everyone in the political community, the media, and the foreign policy establishment - everyone, he pointed out, ‘except for the people inside the White House I trust...’.*” (Barnes, 2008, 2).

²¹⁰ “*President Bush’s successful use of the principles of objective control of the military, in which he believed in the professionalism of his senior leaders, and the mechanisms in place by Goldwater-Nichols, as well as what his ‘gut’ told him, allowed him to make the decision for the ‘Surge’.*” (DeWind, 2009, 44).

²¹¹ “*On December 13, 2006, I walked into the Tank, the Joint Chiefs’ secure wood-paneled conference room at the Pentagon. Coming to their territory was a way to show my respect. I opened by telling them I was there to hear their opinions and ask their advice.*” (Bush, 2010, 376).

²¹² “*Bush believes in persuading the military to embrace his policies rather than simply imposing them. In fact, a senior Pentagon official said Bush hoped the military would use the interagency review to push for a surge on its own. That didn’t happen. The chiefs preferred the status quo, which meant sticking to a strategy of training the Iraqi army and leaving it with the job of defeating the insurgency.*” (Barnes, 2008, 2).

cualquier caso, la máxima preocupación de los jefes militares era que, a menos que se aumentase la entidad máxima de tropas en las fuerzas armadas, la *surge* implicaría un sobreesfuerzo a los soldados y sus familias que podría “fracturar las fuerzas armadas”. A ello, Bush les contestó que lo que realmente fracturaría las fuerzas armadas sería sufrir una derrota en Irak.²¹³

Con ello, Bush mostraba su adhesión a la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares en las que, si bien prevalece el “control civil”, el ámbito de responsabilidad militar es respetado por el poder civil; este no fue el caso del SecDef Rumsfeld.²¹⁴ En cualquier caso, su actitud de tratar de convencer a los máximos líderes militares sobre la conveniencia de la *surge* muestra un cambio en las relaciones cívico-militares. Hasta entonces, Bush había delegado las relaciones con los mandos militares en su SecDef, tratando el presidente de mantenerse al margen.²¹⁵ Tras la que puede denominarse “caída en desgracia” de Rumsfeld, esta situación cambió.

A principios de enero de 2007, apareció publicado un informe del *American Enterprise Institute*, prestigioso *think tank* otrora considerado “el cuartel general del pensamiento neoconservador”, firmado por Frederick Kagan, en el que exponía la necesidad de incrementar unos 30.000 soldados a los ya existentes en Irak, por un periodo de al menos 18 meses.²¹⁶ En concreto, se cifraba en siete brigadas los refuerzos necesarios para poder implementar las operaciones de *Clear-Hold-Build* que la nueva estrategia para Irak precisaba, con el esfuerzo principal centrado en Bagdad.²¹⁷ El general Keane aparecía como primer colaborador de Kagan en la elaboración de este informe, en el que también se solicitaba un aumento en el número total de efectivos de soldados y *marines* para las Fuerzas Armadas norteamericanas.²¹⁸ Pero ante todo,

²¹³ “At the end of the meeting, summarized my thinking. ‘I share your concern about breaking the military,’ I said. ‘The surest way to break the military would be to lose in Iraq.’” (Bush, 2010, 376).

²¹⁴ “... President Bush originally accepted the normal theory of civil-military relations, and he adhered to its strictures until he initiated the surge. But while the president may have accepted the normal theory, Donald Rumsfeld, his first secretary of defense, did not. Indeed, a major source of the friction between Rumsfeld and the uniformed military was the secretary’s interference in what Desch would call purely military matters.” (Owens, 2011, 50).

²¹⁵ “The Bush administration’s style of conducting a war differed from the Johnson administration’s in one critical area. Whereas Johnson and McNamara both attacked the military and attempted to micromanage it, President Bush attempted to stay above the fray while supporting Rumsfeld’s efforts to transform the armed forces.” (Herspring, 2005, 404).

²¹⁶ Ver “*Choosing Victory: A Plan for Success in Iraq*”, en Kagan (2007).

²¹⁷ “The plan therefore commits four additional BCTs into Baghdad, designates two RCTs for Anbar but makes them available elsewhere if necessary, and designates one BCT that could be used as a reserve in an emergency.” (Kagan, 2007, 21).

²¹⁸ “First, the president has finally called for a significant increase in the size of the ground forces—the warriors who are actually shouldering much of the burden in this conflict. The United States can and should sustain larger ground forces than it now has, both to support operations in Iraq and to be prepared for likely contingencies elsewhere. Five years into the global War on Terror, the Bush administration has recognized this urgent need and begun to address it.” (Kagan, 2007, 4).

este informe abogaba por la adopción de una nueva estrategia basada en COIN.²¹⁹

El presidente Bush anunció su nueva estrategia para Irak el 10 de enero de 2007, que iba a implicar 20.000 soldados más, con cinco brigadas adicionales desplegadas en el área de Bagdad (Bush, 2010, 378). Con esta nueva estrategia, el presidente quería mostrar ante todo determinación en conseguir la victoria en Irak, y el compromiso de EEUU en apoyar al gobierno de Maliki en la derrota de la insurgencia.²²⁰ Pero la implementación de esta nueva aproximación al problema de la insurgencia, la *surge*, que permitiría implementar definitivamente COIN, implicaba necesariamente sustituir a los líderes militares que en los últimos años habían dirigido las operaciones en este país, con un balance cuando menos negativo.²²¹ Rumsfeld reconoció que “esta nueva estrategia requeriría nuevos generales y un nuevo SecDef” (Rumsfeld, 2011, 703).

Así, en febrero de 2007 fue relevado del mando de la MNF-I el general George Casey, quien había desempeñado ese puesto durante los últimos tres años. Y el mes siguiente fue relevado así mismo el jefe del CENTCOM, general John Abizaid, tras haber ejercido este cargo durante casi cuatro años. En octubre de 2007 el CJCS, general Peter Pace, sería relevado de su cargo por Gates, apenas a los dos años de ocupar el puesto, siendo sustituido por el almirante Michael Mullen. La nueva estrategia para Irak, que había implicado un nuevo liderazgo político en el Pentágono, también provocó una renovación en el liderazgo militar.²²²

El presidente Bush y el SecDef Gates dejaban claro que se requerían nuevos líderes para llevar a cabo el pretendido cambio de estrategia en Irak. Los responsables de implementarla serían el almirante William Fallon como jefe del CENTCOM y, en directa dependencia de él como jefe de la MNF-I, quien estaba destinado a implementar el paradigma COIN que había sido plasmado en el recién publicado FM 3-24: el general David Petraeus.

²¹⁹ “America must adopt a new strategy based more firmly on successful counterinsurgency practices, and the nation must provide its commanders with the troops they need to execute that strategy in the face of a thinking enemy.” (Kagan, 2007, 45).

²²⁰ “I made a conscious decision to show resolve, not doubt, in public. I wanted the American people to understand that I believed wholeheartedly in our cause. The Iraqis needed to know we would not abandon them. Our enemies needed to know we were determined to defeat them.” (Bush, 2010, 367).

²²¹ “Indeed, American military commanders have never pursued the defeat of the enemy even after it became obvious that Iraqi forces lacked the ability to do so. As a result, the United States has ceded the initiative to the enemies of the United States and the Iraqi government and permitted the steady deterioration of the security situation.” (Kagan, 2007, 5-6).

²²² “Not until 2006, during the post-Iraq War efforts, was the President encouraged to think about different commanders and a different approach.” (Schiff, 2012, 319).

CAPÍTULO 10

EL SURGE EN IRAK: EL TRIUNFO DE LOS "COINDINISTAS"

“In beginning a partnership with Dave Petraeus that would last nearly four and a half years in two wars, I would often tell him that Iraq was his battlespace and Washington was mine. We each knew who our enemy was. My enemy was time. There was a Washington ‘clock’ and a Baghdad ‘clock,’ and the two moved at very different speeds. Our forces needed time to make the surge and our broader plan work, and the Iraqis needed time for political reconciliation, but much of Congress, most of the media, and a growing majority of Americans had lost patience with the war in Iraq.”

Robert M. Gates, *Duty. Memoirs of a Secretary at War*, 2014, p. 49.

A finales de 2006, el presidente Bush tomó la decisión de cambiar la dirección de la guerra en Irak, que estaba conduciendo a la derrota de EEUU. Fue el momento de llevar a cabo el *surge* o aumento de tropas desplegadas en el país, y con ello de implementa la nueva estrategia para cambiar el rumbo de la guerra. Supuso la adopción del “paradigma COIN” como política oficial a aplicar para cambiar la situación de seguridad en Irak. Con ello dio comienzo a la que se denominó “la Era de la Contrainsurgencia” (Petraeus, 2013, 83).

Tras el 11-S, ante la situación de conmoción y la necesidad de una reacción contundente y precisa a la amenaza planteada recientemente por el terrorismo global, la administración Bush había encontrado en el “paradigma *neocon* para la seguridad y defensa de EEUU” la respuesta que necesitaba. Esta doctrina para la acción exterior había sido laboriosamente tejida en los años anteriores por los neoconservadores, como se ha expuesto con anterioridad en esta tesis. Y análogamente, ante el desastre que se anticipaba en la guerra de Irak, la administración Bush encontró en el “paradigma COIN” la fórmula para revertir la trágica deriva de los acontecimientos en este país. Desarrollado en los años anteriores por los “COINdinistas”, capitaneados por el general Petraeus, sería pronto puesto en práctica en Irak y Afganistán.

Este capítulo se ocupa del estudio del conflicto en Irak en los trascendentes años de 2007 y 2008, desde un triple aspecto. Primero, en cuanto a la aplicación de los principios básicos del FM 3-24 COIN definidos con anterioridad, y su efectividad en su paso de la teoría a la práctica. Segundo, las dinámicas que se produjeron en las relaciones cívico-militares y cómo éstas contribuyeron al éxito inicial de COIN en Irak. Y tercero, se analizan los principales cambios que la institucionalización del “paradigma COIN” comenzó a imponer en la *American Way of War*, como muestra de la adaptabilidad de las fuerzas militares al nuevo contexto.

10.1. *SURGE*: LA OPORTUNIDAD PARA COIN.

El 10 de enero de 2007, el presidente Bush compareció en público, reconociendo que “la situación en Irak es inaceptable para el pueblo americano y para mí”, y que “una derrota en Irak sería un desastre para EEUU”, por lo que anunció “una nueva estrategia que cambiará el curso de la guerra en Irak, y nos ayudará a vencer en la lucha contra el terror” (Bush, 2007,1). Estaba a punto de anunciar la que sería “la más trascendental decisión de su presidencia” (Barnes, 2008).

En esencia, la nueva estrategia anunciada, conocida popularmente como el *surge*, puede considerarse articulada sobre tres pilares, expuestos por el presidente: el aumento o *surge* de tropas para poner fin a la violencia sectaria, con prioridad en el área de Bagdad, donde desplegarían cinco brigadas adicionales, y 4.000 *marines* en la provincia de Anbar;¹ el nuevo énfasis en la protección de la población;² y un apoyo mayor al gobierno iraquí y al desarrollo de sus fuerzas militares y policiales, responsables últimos de la seguridad y reconstrucción del país.³ Con esta nueva aproximación anunciada por el presidente, COIN pasaba a convertirse en la política oficial de EEUU para Irak (Kaplan, 2013, 243; Ucko, 2009, 114), y los preceptos del FM

¹ “So America will change our strategy to help the Iraqis carry out their campaign to put down sectarian violence and bring security to the people of Baghdad [...] So I've committed more than 20,000 additional American troops to Iraq. The vast majority of them – five brigades – will be deployed to Baghdad. These troops will work alongside Iraqi units and be embedded in their formations.” (Bush, 2007, 2).

² “Our troops will have a well-defined mission: to help Iraqis clear and secure neighborhoods, to help them protect the local population, and to help ensure that the Iraqi forces left behind are capable of providing the security that Baghdad needs.” (Bush, 2007, 2).

³ “A successful strategy for Iraq goes beyond military operations. Ordinary Iraqi citizens must see that military operations are accompanied by visible improvements in their neighborhoods and communities. So America will hold the Iraqi government to the benchmarks it has announced [...] America will change our approach to help the Iraqi government as it works to meet these benchmarks.” (Bush, 2007, 2).

3-24 inmediatamente puestos en práctica.⁴ Estos principios proporcionaban una fórmula para revertir la situación.⁵

Los dos primeros aspectos anunciados, el *surge* de "botas sobre el terreno" y el foco en la protección de la población, suponían un cambio radical respecto de la estrategia seguida hasta entonces por los líderes civiles en el Pentágono y por los militares en la zona de operaciones de Irak. El general Casey, jefe de la MNF-I, era partidario del repliegue de las tropas en el menor plazo posible,⁶ y de que fuesen las fuerzas iraquíes las que "condujesen las operaciones de contrainsurgencia por ellos mismos" (Woodward, 2008, 5). El presidente, con la nueva estrategia, optaba por una aproximación completamente diferente.⁷ La estrategia anunciada por Bush trataba de "americanizar completamente la guerra de Irak" (Polk, 2008, 211), frente a la que habían seguido Abizaid y Casey tratando de "iraquizar" la guerra. Pero sobre todo, quedaba en evidencia que la forma en la que Casey concebía las operaciones COIN, y la forma en la que serían realizadas en la nueva estrategia implementada con el *surge*, eran diferentes.

Como se ha estudiado con anterioridad, el paradigma COIN, alentado e impulsado "de abajo arriba" (*bottom-up*), finalmente iba a ser impuesto por el propio presidente, que lo hizo suyo. Los *neocons* habían proporcionado al presidente Bush, en los cruciales momentos posteriores al 11-S, una formulación para la política exterior y de seguridad norteamericana perfectamente articulada y con objetivos definidos. Y cinco años más tarde, los "COINdinizistas" proporcionaban ahora al presidente el fundamento conceptual que desesperadamente necesitaba, perfectamente estructurado, para poner solución a la difícil situación atravesada por la administración norteamericana en Irak: el paradigma COIN. La validación final de estos principios en Irak, de la mano de Petraeus, demostraría el triunfo de los "COINdinizistas".

⁴ "With this flagship publication [FM 3-24] still hot off the press, the COIN community was now charged with turning theory into practice." (Ucko, 2009, 112).

⁵ "Petraeus's manual seemed to offer a way out, a recipe for action, a set of plausible criteria for a victory of sorts." (Kaplan, 2013, 363).

⁶ "Casey felt that the Iraqis, a proud people and resistant to the Western occupation, needed to take over. The large, visible U.S. force was ultimately a sign of disrespect. Worse, the prolonged occupation was making the Iraqis dependent. Each time additional U.S. troops arrived, they soon seemed indispensable. The Iraqis needed to take back their country and their self-respect, so central to Arab culture. They needed to fight their own war and run their own government; they were doing neither." (Woodward, 2008, 4).

⁷ "But Bush opted for the maximum troop increase and shift in mission priority to population security even though the Service chiefs, Pace, Abizaid, and Casey were, at best, unenthusiastic." (Metz, 2010, 30).

10.1.1. De las aulas de Leavenworth a las calles de Bagdad, o de la teoría a la práctica.

El mismo día de su nombramiento oficial como nuevo jefe del CENTCOM en sustitución de Abizaid, el almirante William J. Fallon reconoció en privado al senador McCain que la tan anunciada nueva estrategia para Irak no tenía un plan propiamente dicho para su implementación, y que se basaba exclusivamente en la asignación de recursos adicionales, es decir, el incremento de tropas (Woodward, 2008, 327). La nueva estrategia del presidente, que tenía en el *surge* de tropas desplegadas en Irak su sello distintivo, en realidad dependería de la habilidad para llevarla a cabo del recién nombrado jefe de la MNF-I: el general David Petraeus. Su nombre ha quedado asociado para siempre al *surge* de 2007.

El nuevo jefe de las fuerzas norteamericanas en Irak contaba con las ideas necesarias para implementar la nueva forma de empleo del poder militar que debía revertir la dramática situación de seguridad del país. Así, Petraeus iba a aplicar los principios de una nueva forma de guerra que habían sido desarrollados en los pasados años por los “COINdinizistas”, recogidos en el FM 3-24, en un proceso liderado por el propio Petraeus.⁸ Esta doctrina COIN, publicada en diciembre de 2006, apenas dos meses antes de tomar el mando de las tropas en Irak, proporcionaba a Petraeus “cobertura oficial” para aplicar esta nueva estrategia (Kaplan, 2013, 165). Serán estos principios conformadores del “paradigma COIN” los que determinarán la estrategia de EEUU en Irak a partir de 2007, con unos resultados a corto plazo que parecían demostrar la validez de esta novedosa aproximación a la lucha contra la insurgencia.

En este apartado se analizan los tres principios fundamentales que caracterizan el FM 3-24 COIN como nueva aproximación a la guerra, anteriormente identificados en esta tesis, y contrarios a la prevalente *American Way of War* derivada de la cultura estratégica norteamericana. La forma en que estos principios están identificados en las acciones llevadas a cabo por las fuerzas norteamericanas en Irak a partir de 2007, bajo el mando del “COINdinizista” general Petraeus, servirán para concluir sobre la validez de este nuevo paradigma de empleo del poder militar que se imponía “de abajo arriba”.

El primero de estos principios se refiere a la necesidad de ganar el favor de la población para la causa contrainsurgente, aislándola de la insurgencia. Es el fundamento del modelo de COIN

⁸ “Having developed an approach to counterinsurgency through years of research and writing, Petraeus and other officers were now in charge of putting that approach into practice, in what would be the U.S. military’s first true counterinsurgency campaign in decades.” (Ucko, 2009, 119).

“centrado en la población” (*population-centric*), en el que el foco es la protección de la población. Una vez conseguido este requisito previo, sería posible recuperar el bienestar y la prosperidad, y con ello la confianza en las autoridades del nuevo Irak. Por tanto, si bien continuaría ciertas operaciones para la eliminación de líderes insurgentes, la prioridad no serían estas acciones, propias del modelo COIN “centrado en el enemigo” (*enemy-centric*).

Desde el inicio de su mando en Irak, Petraeus dejó claro a sus subordinados que la protección de la población era la base de la nueva estrategia. Ello implicaba abandonar las grandes bases donde las tropas estaban estacionadas para instalarse en pequeños destacamentos, en lugares donde la situación de seguridad fuese más comprometida, y en unión con las fuerzas iraquíes.⁹ La población se convertía en el “terreno clave” a ocupar y proteger, tutelando a los iraquíes en este cometido ante su demostrada incapacidad para hacer frente a la situación por ellos mismos.¹⁰

Este objetivo esencial de la nueva estrategia COIN se conseguiría aplicando las fases *Clear-Hold-Build*, la “santísima trinidad de la contrainsurgencia moderna” (Galston, 2010, 1). Tras limpiar la zona de elementos insurgentes, se mantendría la presencia de las fuerzas contrainsurgentes para proteger a la población, y permitir así las labores de reconstrucción y recuperación de la normalidad económica, social y política. Se trata de aplicar la táctica de la “mancha de aceite” (*tâche d’huile*) expuesta por los clásicos COIN, con la seguridad y estabilidad expandiéndose progresivamente desde estos destacamentos de las fuerzas contrainsurgentes.¹¹ Esta era la esencia de una COIN “centrada en la población”.

Pero para poder llevar a cabo esta estrategia, son necesarios dos requisitos: suficientes tropas y tiempo. Por un lado, contar con un volumen de tropas adecuado es imprescindible para tener éxito en una estrategia COIN “centrada en la población”. La falta de suficientes fuerzas hace que, tras realizar las acciones directas contra los insurgentes, las fuerzas contrainsurgentes deban abandonar la zona, permitiendo el retorno de la insurgencia y malogrando así los esfuerzos de

⁹ “He [Petraeus] told his staff he wanted to implement his new approach at once. Right off the bat, he instituted an interim joint campaign plan, making clear that the mission was to protect the population and do it by living among the people. ‘The biggest of the big ideas is secure the population and serve the population,’ he told his staff. ‘That’s a hugely significant, big idea’.” (Woodward, 2008, 329).

¹⁰ “As he [Petraeus] said to me, again underscoring that political skills and military ones have powerful common elements, ‘human terrain is the decisive terrain. You have to secure the people. The focus has to be on providing that security, not on handing that job off to Iraqi security forces that can no longer handle the level of violence they are facing’.” (Rothkopf, 2014, 78).

¹¹ “... the primary method for protecting the population was what French counterinsurgency experts during the Cold War called the ‘oil spot’ technique in which selected areas were first cleared of insurgents and fully secured, then expanded. This was the inspiration for the ‘hold’ component of the ‘clear/ hold/ build’ approach which President Bush eventually adopted.” (Metz, 2010, 22).

COIN (Bush, 2007, 2). Contar con un número mayor de “botas sobre el terreno” hacía posible que, tras la fase de limpieza de insurgentes (*Clear*) en una determinada zona, pudiese materializarse su ocupación (*Hold*) para impedir el retorno de la insurgencia.

Y por otro lado, este esfuerzo debe ejercerse el tiempo suficiente que permita consolidar la situación de seguridad (*Hold*), que las acciones de reconstrucción y vuelta a la normalidad (*Build*) obtengan sus frutos, proporcionando prosperidad y confianza en el gobierno que haga que la población rechace definitivamente a la insurgencia. Por tanto, para que la población abrace al bando contrainsurgente son requisitos disponer de suficientes tropas sobre el terreno, y del suficiente tiempo para que su presencia surta efectos duraderos.

Esta necesidad de más tropas para poder implementar su estrategia COIN, basada en la protección de la población, fue defendida por Petraeus como un requisito irrenunciable desde el mismo momento de su nombramiento, como refleja Bush en sus memorias.¹² Y si bien el *surge* de un total de 30.000 tropas supuso un incremento notable de alrededor de un 30 por ciento en el número de BCT, que pasó de 15 a 20, expertos en COIN cifran este aumento como insuficiente para poder implementar con garantías una estrategia de contrainsurgencia como la abogada por los clásicos COIN y reflejada en el FM 3-24, debiendo haber aumentado como mínimo en más de tres veces el contingente de tropas existente de unos 150.000 soldados.¹³

La implementación de la nueva estrategia llevaba consigo un incremento del volumen total de fuerzas en el Ejército y *Marines*, anunciado por Bush al hacer público el *surge*.¹⁴ Así, tras años de intentos de Rumsfeld por reducir el número de militares en activo de las fuerzas terrestres como consecuencia de la Transformación que pretendía imponer, pero que las crecientes demandas de las operaciones en Irak y, en menor medida Afganistán, no permitían materializar, finalmente no solo no se reducirían sino que se verían aumentadas. La realidad de la GWOT acabó por imponerse definitivamente sobre la agenda transformacional.

¹² “Petraeus’s confirmation hearings came late in January. ‘I think that at this point in Baghdad the population just wants to be secure,’ he said. ‘And truthfully, they don’t care who does it.’ When John McCain pressed him on whether the mission could succeed without more troops, General Petraeus answered, ‘No, sir.’ The Senate confirmed him, 81 to 0.” (Bush, 2010, 380).

¹³ “Yet the number of combat troops allocated to this task, if it were to meet the current concept of counterinsurgency, would have to be increased approximately six-fold.” (Polk, 2008, 211). Según el FM 3-24, “Twenty counterinsurgents per 1,000 residents is often considered the minimum troop density required for effective COIN operations” (U.S. Department of the Army, 2006, 1-13). En un país de 25 millones de habitantes como Irak, ello supondría un volumen de fuerzas de 500.000 soldados COIN, sin contar los dedicados a tareas auxiliares y logísticas.

¹⁴ “We can begin by working together to increase the size of the active Army and Marine Corps, so that America has the Armed Forces we need for the 21st century.” (Bush, 2007, 3).

Los efectos globales del aumento de tropas que implicó el *surge* no serían apreciables hasta transcurridos unos meses desde su inicio. De hecho, la última de las BCT no llegaría a Bagdad hasta el mes de junio de 2007, sumando entonces un total de 170.000 soldados norteamericanos en Irak. Pero era imprescindible que permaneciesen en Irak el mayor tiempo posible para obtener resultados apreciables.¹⁵ Era éste el factor fundamental contra el que los partidarios del *surge* y, en definitiva, de la implementación del “paradigma COIN”, debían luchar: obtener del poder político en Washington el compromiso de mantener la presencia de las tropas el tiempo suficiente. Así, el presidente Bush no solo hubo de vencer las resistencias de un Congreso de mayoría demócrata y contrario a la guerra,¹⁶ sino también incluso de su propio partido.¹⁷

El general Keane, retirado, había sido uno de los arquitectos del *surge* en 2006, y desempeñaría un papel fundamental en permitir una comunicación directa entre la Casa Blanca y Petraeus, viajando frecuentemente a Irak para comprobar la situación de primera mano.¹⁸ Tras su regreso de Irak el 31 de mayo se entrevistó con Bush, Cheney y Hadley, a quienes expuso su visión sobre el cambio de tendencia que comenzaba a apreciarse, si bien habría que esperar a corto plazo un aumento de las bajas que luego descendería.¹⁹ Para Keane “la estrategia estaba funcionando, pero el factor clave es el tiempo” (Woodward, 2008, 359). Con ello se refería al perjuicio causado por las informaciones según las cuales parte de la administración, entre ellos los Secretarios Gates y Rice, pretendían una reducción de tropas para 2008.²⁰ Tras otra visita a finales de junio, Keane expuso a Cheney: “Podemos vencer. Pero necesitamos que se nos permita contar con el tiempo necesario para vencer” (Woodward, 2008, 358).

Petraeus también expresó en una entrevista en junio de 2007, en la cadena *Fox News*, la

¹⁵ “*We need to buy time back here,*’ Keane insisted. *‘The operations must go into 2008 to have any chance of success.’*” (Woodward, 2008, 356).

¹⁶ “*Over the next nine months, the new Democratic leadership in Congress tried numerous gambits to shut down the surge, leading one observer to label their efforts a ‘slow bleed’ strategy designed to kill the surge by a thousand cuts. President Bush and his dwindling Republican allies in Congress mounted a vigorous counteroffensive to buy time for the new strategy to yield results.*” (Feaver, 2011, 88).

¹⁷ “*A week earlier [end of May 2007], the president had forced Congress to fund the war for three more months with no timelines for withdrawal attached. But he hadn’t quelled the discontent within his own party [...] Key Republicans said they expected a new strategy the coming fall after Petraeus reported to Congress.*” (Woodward, 2008, 358).

¹⁸ “*But if the surge had many fathers, there is a widespread sense that, among the most influential of these was General Jack Keane, former Army vice chief of staff.*” (Rothkopf, 2014, 66).

¹⁹ “*Keane visited again in May, reporting ‘a significant shift in momentum’ back to Cheney. He again cautioned against hoping for quick success and warned that casualties might go up before they went down. But overall, he had praise for his protégé.*” (Rothkopf, 2014, 79).

²⁰ “*The New York Times had published a front-page story that weekend headlined ‘White House Said to Debate ‘08 Cut in Troops by 50%.’ It reported that Rice and Gates allegedly were proponents of the cuts, which would leave only 100,000 U.S. troops in Iraq by the next year. Such stories were ‘undermining’ and ‘corrosive,’ Keane said.*” (Woodward, 2008, 359-360).

necesidad de tiempo suficiente para que la estrategia surtiese efecto, ya que los problemas en Irak no se resolverían en uno o dos años, sino que "históricamente, las operaciones COIN se han prolongado por nueve o diez años" (Woodward, 2008, 368-369). Desde el inicio del *surge*, Petraeus había recibido presiones de los más altos líderes políticos y militares del Pentágono para actuar en contra de los dos factores, antes expuestos, que le permitirían implementar esta COIN "centrada en la población": un número suficiente de tropas, por el tiempo preciso para detener la violencia sectaria y que el pueblo iraquí percibiese un entorno de seguridad. De otra manera, no tendría sus frutos la nueva estrategia COIN y la situación en Irak volvería irreversiblemente al caos.

El segundo aspecto que destaca del "paradigma COIN" es la adopción de tácticas y técnicas no ortodoxas ni convencionales, como forma de hacer frente a la aproximación no convencional de la insurgencia. Entre ellas, destaca la ya referida de desplegar las tropas en pequeños destacamentos por toda el área de operaciones, abandonando la seguridad de las grandes bases, y patrullando preferentemente a pie.²¹ De esta forma se lograría mayor cercanía a la población, y que ésta percibiese el compromiso de las fuerzas contrainsurgentes con su seguridad.²² Es lo que Petraeus, en su concepción de COIN, definió como "la más importante de entre las ideas importantes: proteger a la población viviendo entre ella, como opuesto a atrincherarse en grandes bases y vivir apartados de aquellos a quienes debemos proteger" (Rothkopf, 2014, 78).

Estas tropas adicionales permitieron el despliegue de más de 30 Estaciones de Seguridad Conjuntas (*Joint Security Station, JSS*) desde las que acercar las fuerzas contrainsurgentes a la población. Además, se había incrementado el control de las fronteras con Siria e Irán, así como la capacidad operativa del Ejército y fuerzas de seguridad iraquíes (Woodward, 2008, 379-380). Desde estas JSS se desplegaron nuevos destacamentos de menor entidad, en aplicación del concepto de "mancha de aceite" de expansión progresiva de seguridad, lo que hizo que al finalizar el primer año de *surge*, sólo en el área de Bagdad existiesen 77 nuevos destacamentos conjuntos de tropas norteamericanas e iraquíes (Rothkopf, 2014, 78). Esta media representó "uno de los elementos esenciales de la estrategia de Petraeus en Irak" (Gates, 2014, 63).

²¹ "In February 2007, Petraeus returned with his command team and 20,000 reinforcements to 'surge' out of the 'super-FOBs' and saturate Baghdad neighborhoods in the spring of 2007 with small posts, blast barriers, and roadblocks." (Porch, 2013, 300).

²² Según Petraeus, "The only way to secure people is by getting off the big bases on which we have been consolidating forces and getting back out into the neighborhoods with the people – right where the sectarian fault lines are, right where the violence is highest." (Rothkopf, 2014, 78).

Con esta nueva táctica, si bien estaba disminuyendo el número de actos violentos contra la población y las tropas norteamericanas, el número de bajas norteamericanas aumentaba, debido a que estaban operando en áreas que hasta ese momento habían evitado por su elevado riesgo, además de que estaban sufriendo ataques de IED,s más sofisticados y letales.²³ En sus memorias, el presidente Bush refiere este hecho como alarmante en principio, haciéndole incluso dudar de lo acertado de la medida.²⁴ Pero pronto, el índice de bajas decreció, a medida que la población de la zona veía las ventajas de colaborar con las tropas contrainsurgentes.

Otro de los aspectos en los que Petraeus buscó aproximaciones innovadoras fue en favorecer a ciertos grupos sunníes de insurgentes que mostraban su intención de actuar contra Al-Qaeda. Fue el caso de los “Patriotas de Bagdad”, liderados por Abu Abed, grupo que controlaba el enclave de Amiriya en la capital. Las tropas de EEUU habían sido incapaces hasta entonces de acceder a este feudo sunní, habiendo sido destruidos incluso blindados M-1 *Abrams* y M-2 *Bradley* con IED de gran potencia. A principios de 2007, a través del imán de la zona, Abu Abed solicitó armas y munición a los norteamericanos, a fin de expulsar a Al-Qaeda de Amiriya, ante los desmanes cometidos y la creciente desafección de la población sunní en este enclave.

Y contrariamente a lo que hasta entonces habían sido la norma de actuación, aun a sabiendas de que este grupo había matado en el pasado a soldados norteamericanos, y que el primer ministro al-Maliki no aprobaría el apoyo a una milicia sunní, Petraeus accedió a la solicitud de Abed.²⁵ Particularmente duras fueron las reticencias encontradas por parte del mayoritariamente chií gobierno iraquí, para el que Irak era el campo de batalla de "una guerra entre EEUU y la insurgencia sunní".²⁶ En apenas unos días, las tropas norteamericanas, en cooperación con esta

²³ “He [Keane] said U.S. casualties were up, but that was because it was a true counteroffensive, similar to the Battle of Inchon in the Korean War and the Normandy invasion during World War II. If the Normandy counteroffensive had been damned because of high casualties, he said, ‘We would have folded up and gone back on the ships and gone home’.” (Woodward, 2008, 359).

²⁴ “As our surge troops flowed into Iraq, Generals Petraeus and Odierno relocated our forces from bases on the outskirts of Baghdad to small outposts inside the city. Our troops lived alongside Iraqi security forces and patrolled the city on foot, instead of inside armored Humvees. As they entered enemy strongholds for the first time, the extremists fought back. We lost 81 troops in February, 81 in March, 104 in April, 126 in May, and 101 in June – the first time in the war we had faced triple-digit losses three months in a row. The casualties were agonizing. But something felt different in 2007: America was on offense again.” (Bush, 2010, 380).

²⁵ “... the overture from Abed was significant, though there were considerable risks to helping him and his men. Prime Minister Maliki wouldn’t be happy to see the Americans stand up a Sunni militia. And several officers wondered if the Americans were making a deal with the devil. After all, Abed was a former insurgent who undoubtedly had killed U.S. soldiers. ‘We’ve got to support him,’ Petraeus ordered after the run. ‘Drive him on our Bradleys. Get ammunition from the Iraqi army and give it to him’.” (Woodward, 2008, 362-363).

²⁶ En una entrevista en mayo de 2007 entre el Consejero Nacional de Seguridad, Stephen Hadley, y el vicepresidente de Irak, Barham Salih, éste expresó: “The bad guys are forcing the agenda.’ To Salih, that meant the Sunni insurgents and al Qaeda terrorists. “What we have is a proxy war,’ he said. It was a battle between al Qaeda and the United States on Iraqi soil.” (Woodward, 2008, 352).

milicia insurgente sunní desmantelaron la infraestructura de Al-Qaeda en Amiriya, pacificando este enclave hasta entonces vetado a las fuerzas contrainsurgentes.²⁷

Petraeus consideró este episodio como el “punto de inflexión” en la situación de seguridad de la capital, que anticipaba el camino a seguir para la retirada de las fuerzas norteamericanas del país: que los iraquíes pasasen a proteger a su población.²⁸ Esta estrategia acabó dando sus frutos. En julio de 2007, la insurgencia sunní se encontraba al borde del colapso. Miles de anteriores insurgentes estaban colaborando con las fuerzas norteamericanas, en una situación inimaginable apenas unos meses antes.²⁹ Sólo en la provincia de Anbar 21.000 sunnís se unieron a la colaboración directa con las fuerzas norteamericanas e iraquíes, y el primer ministro al-Maliki había finalmente autorizado que 18.000 antiguos insurgentes recibiesen armas y un salario del gobierno (Woodward, 2008, 375).

Esta práctica novedosa, que implicaba la asunción de riesgos, se extendió por buena parte del país.³⁰ Y evidenciaba la habilidad de Petraeus para aplicar a cada zona de Irak la aproximación específica que la situación social y de seguridad demandaba, proporcionando además una amplia iniciativa a los jefes de unidad desplegados sobre el terreno para poder llevarla a cabo. Es lo que se ha denominado “oportunismo constructivo”, identificado como una de las cualidades de mando de Petraeus, según el principio de que “cada provincia es un caso particular” y la solución para una de ellas podría no serlo para las demás.³¹

Este hecho está relacionado con la importancia concedida a la “concienciación cultural” (*cultural awareness*) entre las tropas norteamericanas, a todos los niveles. Petraeus cuidó en extremo este aspecto, fomentando sobre todo las interacciones de sus fuerzas desplegadas con los líderes tribales, consciente de la importancia del sistema tribal en las relaciones de poder en

²⁷ Ver capítulo “*The Knights of Ameriyah*” en Robinson (2008, 217-249). Ver “*The Former-Insurgent Counterinsurgency*” en Gordon y Trainor (2012, 369-388). Ver también Cloud y Jaffe (2009, 264-273), Ricks (2009b, 206-208) y Ucko (2009, 126-128).

²⁸ “*Privately, Petraeus saw it as a potential turning point in the capital. The key to drawing down U.S. forces was to get the Iraqis to protect their own population so Petraeus’s troops wouldn’t have the job.*” (Woodward, 2008, 363).

²⁹ “*As in Anbar and the Baghdad belts, the United States embraced and resourced Awakening groups in Baghdad as they emerged and asked for Iraqi government permission afterward, once the mix of tribal and former insurgent forces were enlisted on the American payroll. What the military had been doing before was not working; it was time to take risks and try something new.*” (Gordon y Trainor, 2012, 388).

³⁰ Sobre la colaboración de las tropas norteamericanas con estos grupos de antiguos insurgentes y ahora enemigos de Al-Qaeda, ver Gordon y Trainor (2012, 369-388).

³¹ “*Simon’s argument points to a tenet of Petraeus’s command philosophy, one that might be called constructive opportunism. ‘One of the keys with counter-insurgency is that every province is a unique case,’ Petraeus told me. ‘What you’re trying to figure out is what works—right here, right now.’*” (Coll, 2008, 4).

el mundo árabe en general, y en Irak en particular.³² Esta nueva destreza de las tropas norteamericanas en sus relaciones con los líderes locales y el mejor conocimiento de los aspectos culturales permitió expandir el *Anbar Awakening* a otras zonas de Irak, con los sunnís combatiendo a Al-Qaeda, así como los chiíes resistiéndose a las acciones del Ejército del Mahdi del chií Moqtada al-Sadr.³³

El tercer aspecto que aportaba el FM 3-24 para la definición del paradigma COIN es su consideración como una actividad esencialmente política, en correspondencia con la naturaleza fundamentalmente política de la insurgencia en general, y de Al-Qaeda en particular (Cassidy, 2006a, 5). En su confirmación ante el Congreso en enero de 2007 como nuevo jefe de las tropas en Irak, Petraeus declaró que esta guerra tenía “únicamente una solución política, no militar, y que la fuerza militar era necesaria pero no suficiente a este fin” (Robinson, 2008, 81). Esta finalidad política de COIN se refleja en la necesidad de una actuación coordinada de todos los poderes de EEUU, lo que precisaba de una estrecha coordinación de las acciones diplomáticas, militares, económicas, y de información.³⁴ Esta máxima estuvo presente en la actuación del general Petraeus en Irak,³⁵ consciente de la necesidad de aunar todos los esfuerzos, además de los militares, para conseguir la victoria en esta guerra.³⁶

Se ha expuesto con anterioridad cómo las maltrechas relaciones cívico-militares causaban disfunciones en la correcta aplicación por los mandos militares de las directrices políticas en la zona de operaciones (Owens, 2011, 115). Además, las malas relaciones personales entre Powell y Rumsfeld perjudicaron a la imprescindible coordinación necesaria entre los Departamentos de Estado y Defensa que era precisa para conseguir la unidad de esfuerzo para afrontar la posguerra iraquí. Ello a pesar de que en 2004 se había promulgado desde la presidencia una Directiva que definía las responsabilidades de ambos Departamentos en la guerra de Irak, a fin de lograr mayor

³² Completo estudio sobre el sistema tribal en Irak y su importancia en las relaciones de poder en este país, en Eisenstadt (2007).

³³ “*Tribal engagement has been key to recent efforts to drive a wedge between tribally based Sunni Arab insurgents and Al-Qaeda in Iraq (AQI) in Anbar province and elsewhere, as well as efforts to undermine popular support for the Mahdi Army in largely Shi’ite neighborhoods and regions of the country.*” (Eisenstadt, 2007, 16).

³⁴ “*Political power is the central issue in insurgencies and counterinsurgencies; each side aims to get the people to accept its governance or authority as legitimate [...] Counterinsurgents, in turn, use all instruments of national power to sustain the established or emerging government and reduce the likelihood of another crisis emerging.*” (U.S. Department of the Army, 2006, 1-1).

³⁵ “*Just as victory over Adolf Hitler in World War II required the Marshall Plan to cement the achievements of combat in Europe, the ‘victory’ of 2003 in Iraq would require by 2007 much more than just military force to produce conditions that would ultimately be helpful to advancing American interests in the Middle East.*” (Metz, 2010, v).

³⁶ “*The United States will not be successful by using by military force alone; it will be successful if it can strengthen local reformers and allies and if it avoids imposing its own political values.*” (Cassidy, 2006a, 13).

cooperación interagencias (Casey, 2012, 156-157).

Tras una visita a Bagdad en abril de 2007, el senador McCain, héroe de Vietnam, se entrevistó con la Secretaria de Estado Condoleezza Rice, confesándole que temía “ver por segunda vez en su vida a EEUU perdiendo una guerra”, al tiempo que le achacaba que su Departamento no estuviese suficientemente implicado en el conflicto.³⁷ Incluso después de varios meses de la salida de Rumsfeld del DoD en diciembre de 2006, las relaciones entre estos dos Departamentos, claves para el devenir de la guerra, seguían sin ser las adecuadas. Gates había percibido esta falta de coordinación como un grave problema incluso antes de ocupar el cargo de SecDef.³⁸

Mientras que en Washington los Secretarios Gates y Rice llevaron a cabo un entendimiento progresivo que mejoró la coordinación interagencias, Petraeus también estaba determinado a poner fin a esta situación. La implantación del paradigma COIN, que precisa de esta colaboración estrecha en los ámbitos militares y no militares, pronto comenzó a dar sus frutos, con una mejora en la colaboración interagencias.³⁹ Prueba de ello fue el establecimiento de los Equipos de Reconstrucción Provincial (*Provincial Reconstrucción Team, PRT*), desplegados en cada provincia y compuestos por militares y civiles para facilitar las tareas de reconstrucción, gobernabilidad y seguridad.

Una muestra de la toma de conciencia del Departamento de Estado sobre la nueva etapa que se abría fue la decisión de sustituir en marzo de 2007 al embajador de EEUU en Irak, Zalmay Khalilzad, por Ryan Crocker, hasta entonces embajador en Paquistán. Petraeus y Crocker establecieron una estrecha colaboración, que facilitó enormemente la coordinación de las actuaciones civiles y militares en Irak, y que contrastaba con la pésima relación, anteriormente estudiada, entre Sanchez y Bremer. Esta afinidad se potenció con su proximidad física, con sus oficinas de trabajo principales a pocos metros de distancia, lo que favorecía el contacto directo⁴⁰

³⁷ “*We may be about to lose the second war in my lifetime,*’ said the man [McCain] who had been held and tortured for five years as a prisoner of war in Vietnam. The senator launched into a full-throated critique of the State Department’s role in Iraq. ‘You guys aren’t fully in this,’ he said. ‘You don’t act like we’re really at war. The civilian side is not doing its part.’ Rice listened calmly. His criticisms echoed a lot of State Department bashing.” (Woodward, 2008, 344-345).

³⁸ “*In my job interview, I had raised with the president the need for stronger coordination of the civilian and military efforts in the war, and for the empowerment of someone in Washington to identify bureaucratic obstacles to those efforts and force action.*” (Gates, 2014, 66).

³⁹ “*Beginning in 2007 with the so-called surge, a dramatic rapprochement occurred that featured greater collaboration between U.S. civilian and military authorities and a more constructive melding of military, political, and diplomatic means to achieve stability.*” (Cronin, 2008, 1).

⁴⁰ “*Their [Petraeus’ and Crocker’s] offices were on the same hallway, and their physical proximity reflected a close partnership between the two leaders that produced a breakthrough in U.S. efforts to stabilize the country...*” (Cronin, 2008, 7-8).

Esta compenetración entre ambos quedó evidenciada en su testimonio conjunto ante el Congreso, el 10 de septiembre de 2007, para informar sobre la evolución de la situación en Irak.⁴¹

Siendo COIN un empeño fundamentalmente político, el general Petraeus trató de influir en el primer ministro chií al-Maliki para conseguir que fuese visto por su pueblo, y por la opinión pública mundial, como el líder "de todos los iraquíes". Su tendencia a favorecer a la mayoría chií estaba conduciendo a la exclusión y marginación de sunníes y kurdos en el nuevo Irak. Las presiones de Petraeus sobre al-Maliki, que se encontraba en una difícil posición política,⁴² no favorecieron una buena relación entre ambos. Maliki era considerado por EEUU como "un mal menor", reconociendo su falta de ascendiente y prestigio en el interior del país para unir a todos los iraquíes.⁴³ Además, la administración norteamericana no contaba con el tiempo suficiente para poder consolidar en el poder al líder que necesitaba el Irak post-Sadam (Woodward, 2008, 360), por lo que debían forzosamente apoyarle.⁴⁴ El panorama político del Irak del *surge* era muy complejo, con múltiples facciones en lucha por una parcela de poder.⁴⁵

En esta complicada situación, Petraeus contó con la inestimable colaboración del embajador Crocker, que pronto supo ganarse la confianza de al-Maliki, con el que estableció una muy intensa colaboración y relación personal (McChrystal, 2014, 258), de la que también saldrían beneficiados los aspectos de la seguridad propios del ámbito de las fuerzas militares. El embajador Crocker realizó una excepcional labor para materializar los aspectos no militares del "paradigma COIN", imprescindibles para la consecución de los objetivos de la contrainsurgencia. Bush se refiere a Crocker como el embajador que representó el "surge civil" que complementó muy eficazmente a la militar, destacando su estrecha relación con Petraeus.⁴⁶

Pero de nada servirían los esfuerzos norteamericanos para acabar con la violencia si el

⁴¹ "Crocker and Petraeus appeared in Congress exactly eight months after Petraeus had taken over in Baghdad. The two appeared exceptionally in sync. It was a far cry from the openly hostile relationship between Bremer and Sanchez, and the coordinated but not terribly effective one between Casey and Khalilzad." (Rothkopf, 2014, 80-81).

⁴² "A Shia prime minister after generations of Sunni dominance, Maliki walked a tightrope of ethnic, religious, and political complexity. The last thing he wanted was more pressure from Shia groups or their Iranian supporters." (McChrystal, 2014, 258).

⁴³ En una entrevista entre el Consejero Nacional de Seguridad, Stephen Hadley, y el viceprimer ministro de Irak, Barham Salih, en mayo de 2007, éste le confesó: "There was no national figure who could unify the country. 'We have no Mandela'." (Woodward, 2008, 352).

⁴⁴ "Since the United States had been instrumental in bringing these Iraqi political factions and individual leaders into power, it would have to deal with them no matter what their flaws." (Robinson, 2008, 142).

⁴⁵ Ver capítulo "The Political Puzzle" en Robinson (2008, 141-168).

⁴⁶ "We followed up the clearing and holding with building, thanks in large part to the civilian surge led by Ambassador Ryan Crocker [...] He worked seamlessly with General Petraeus. And he earned the trust of Iraqis from all factions." (Bush, 2010, 381).

gobierno de Bagdad no era percibido como legítimo por su población, lo que únicamente se conseguiría si también se comprometían en acabar con los grupos chiíes que realizaban acciones de violencia sectaria contra los sunníes, principalmente el grupo de Moqtada al-Sadr. Unos meses tras iniciado el *surge*, que rápidamente condujo al debilitamiento de Al-Qaeda y otros grupos sunníes, al-Sadr pasó a constituir la principal amenaza para la estabilidad.⁴⁷ Petraeus ejerció una enorme presión sobre al-Maliki para conseguir su compromiso de actuar sobre al-Sadr y demás milicias chiíes. Esta actitud de Petraeus contrastaba con la actitud más permisiva mantenida por el general Casey, en su idea de que fuesen los propios iraquíes quienes gestionasen su seguridad.⁴⁸

Otra muestra de aplicación del principio de unidad de esfuerzo y complementariedad de las acciones militares y no militares en la aproximación de Petraeus a COIN fue la organización de un equipo de asesores directos, caracterizados por su libertad de ideas y capacidad de análisis,⁴⁹ modelo al que había recurrido en Leavenworth para la redacción del FM 3-24.⁵⁰ Su jefe fue el coronel McMaster, arquitecto de la campaña de Tal Afar anteriormente referida y antiguo conocido de Petraeus. Este equipo de 24 asesores, civiles y militares, el *Joint Strategic Assessment Team*,⁵¹ hacía un valoración continua de la aplicación de la nueva estrategia COIN en Irak, aconsejando posibles reajustes (Gordon y Trainor, 2012, 355), y asesorando a Petraeus y Crocker en una correcta evaluación de la situación.⁵² Kilcullen, otro de los “COINdinistas”, también se trasladó a Irak para formar parte del equipo, así como otros antiguos colaboradores en la redacción del FM 3-24.

A finales de agosto, apenas seis meses tras comenzar la implementación de la nueva

⁴⁷ Keane dijo a Bush, en una entrevista el 31 de mayo de 2007: “*Maliki is beginning to move away from Sadr, which is a significant sign. We should make an all-out effort to discredit Sadr, because he’s clearly emerged as our number one political enemy in Iraq.*” (Woodward, 2008, 357).

⁴⁸ En una entrevista entre Keane y Bush, el 31 de mayo de 2007: “*Maliki doesn’t like Petraeus much,’ Bush said. ‘No, of course, he doesn’t,’ Keane said. ‘George Casey’s strategy was to turn over to the Iraqis and let them do it. Therefore he was giving them the lead and letting them drive all the issues and being somewhat passive. Enter Petraeus. He is putting demands on Maliki. Every time he walks in his office, it’s about something Petraeus wants from Maliki.’*” (Woodward, 2008, 360-361).

⁴⁹ “*Most of the JSAT could be characterized as realists or even skeptics who agreed that the war was not going well and admitted the possibility that it was too late to change the outcome [...] The JSAT process served a critical ‘red-team’ function to challenge established policy and offer up contrary ideas. The group also served an important function: to counterbalance Petraeus’s thinking and his urge to race ahead to conclusions.*” (Robinson, 2008, 99).

⁵⁰ “*Petraeus had a penchant for assembling his own brain trust, a conglomeration of free-thinking military officers, iconoclastic intelligence analysts, academics, and historians.*” (Gordon y Trainor, 2012, 354).

⁵¹ “*By early March, Petraeus and McMaster had assembled a team of nearly two dozen people, including economists, counterinsurgency experts, Iraq scholars, military officers and diplomats. Petraeus knew that many of them were critical of the effort in Iraq. That was fine by him. He could bear people saying that the emperor had no clothes, as long as they helped find a solution.*” (Woodward, 2008, 335-336).

⁵² Ver detalles sobre la actuación del *Joint Strategic Assessment Team* en Gordon y Trainor (2012, 354-368).

estrategia, la violencia estaba decreciendo en Irak. De 1.550 ataques semanales anteriores como media, se registraron 800 la última semana de agosto, lo que prácticamente suponía su reducción a la mitad. Indudablemente, entre los motivos de esta reducción se encontraba el aumento de tropas norteamericanas en el área de Bagdad, desde los 17.000 soldados en vísperas del *surge* hasta los casi 40.000 tras haberse completado el despliegue, lo que permitió implementar la estrategia COIN que Petraeus consideraba la única solución para revertir la situación.⁵³

10.1.2. Bush, Gates y Petraeus: una nueva etapa en las relaciones cívico-militares.

El *surge* no implicó únicamente cambios en la estrategia seguida por EEUU en Irak y el nombramiento de nuevos responsables para llevarla a cabo; trajo consigo, ante todo, una redefinición de las relaciones cívico-militares existentes.⁵⁴ Según el testimonio de Petraeus ante el Congreso en abril de 2008 sobre la marcha de la guerra de Irak, el éxito de la nueva estrategia se había debido principalmente a la concurrencia de tres factores: la reacción del pueblo iraquí contra el extremismo, tanto chií como sunní; el aumento de la capacidad operativa de las fuerzas armadas y de seguridad iraquíes; y la correcta aplicación de COIN por parte de las tropas norteamericanas (Petraeus, 2008, 1; Metz, 2010, vi). Pero cabe añadir un cuarto factor: la nueva etapa abierta en las relaciones cívico-militares. Fue esto último lo que sin duda coadyuvó decisivamente a mejorar los resultados de las operaciones militares en Irak.

En este trabajo de investigación es necesario analizar el papel desempeñado por los tres principales actores en el ámbito de las relaciones cívico-militares en esta nueva etapa: el presidente Bush, el SecDef Gates y el jefe de las tropas de EEUU en Irak, el general Petraeus. Las interacciones de estos líderes es relevante para analizar las particularidades de las relaciones cívico-militares en un contexto COIN, en el que la distinción entre el ámbito político y el militar se difuminan,⁵⁵ lo que aporta mayor complejidad a estas relaciones que en un contexto de guerra convencional (Cronin, 2008, 1).

⁵³ “The thousands of additional troops, coupled with Petraeus’s counterinsurgency game plan, had quelled some of the sectarian and other violence that had defined the past year and a half.” (Woodward, 2008, 379-380).

⁵⁴ “The strategic shift of 2007 offers important insight into the dynamics of American strategy formulation, particularly the dynamics of civil-military relations and the role of the uniformed military in strategy making.” (Metz, 2010, 42).

⁵⁵ “Objective control worked reasonably well in the context of conventional military operations during the Second World War and the Cold War, in which the distinction between the ‘political’ and the ‘military- operational’ realms was reasonably clear. In contrast, COIN and nation-building make civil-military conflict much more likely precisely because they blur the distinction between the ‘political’ and the ‘military’ realms”. (Desch, 2010, 3).

Existe consenso entre los expertos en relaciones cívico-militares sobre las nocivas dinámicas que se instauraron en las interacciones entre el SecDef Rumsfeld y los máximos líderes militares, sólo comparable con la etapa de Robert McNamara al frente del DoD. En ambos casos se debieron a la no observancia de la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares, por la que las esferas civil y militar deben contar cada una con su propio ámbito de actuación, si bien sometida esta segunda al “control civil” por parte de la primera (Owens, 2011, 49). Ello se basaba en el principio que Huntington definió como “control objetivo”, analizado en el Capítulo 3 de este trabajo, por el que se conseguía el deseable equilibrio entre el mantenimiento del ámbito de actuación en materias puramente militares de los líderes de las fuerzas armadas, sobre el principio del profesionalismo militar, y el sometimiento de éstos a la supremacía del poder político.⁵⁶

Este principio, modelo ideal y de buena praxis en las relaciones cívico-militares, había sido violado por Rumsfeld y sus colaboradores ya desde el planeamiento de OEF y OIF, así como posteriormente en la conducción de la GWOT, además de en otros aspectos anteriormente analizados, en un intento desenfocado de reafirmar el principio de “control civil” que creía comprometido tras la administración Clinton.⁵⁷ Y por parte de los militares también se habían producido episodios de público y abierto cuestionamiento de las directrices emanadas del poder político, como fue el caso de la “Revolta de los generales” anteriormente referido.

La entrada en escena de dos nuevos actores como Gates y Petraeus, con una actitud diferente hacia la forma de relacionarse con las autoridades militares y civiles, respectivamente, coincidió en el tiempo con un cambio de actitud en su aproximación a estas relaciones por parte del presidente Bush. Hasta la segunda mitad de 2006, Bush había delegado en gran medida las interacciones con los líderes militares en su SecDef. Pero tras la toma de conciencia de Bush sobre la necesidad de un cambio radical en la estrategia para Irak, y la consiguiente caída en desgracia de Rumsfeld, Bush comenzó a implicarse más directamente en aspectos hasta entonces considerados en la esfera militar de competencias o, cuando menos, responsabilidad directa de su SecDef, una actitud que le alejan de su hasta entonces adhesión mostrada a la teoría “normal” de

⁵⁶ “Huntington recommended that civilian leaders cede substantial autonomy to military professionals in the tactical and operational realms in return for complete and unquestioning military subordination to civilian control of politics and grand strategy. Although not always reflected in practice, this system has shaped thinking about how civilians ought to exercise their oversight of the U.S. military for 50 years. When followed, it has generally been conducive to good civil-military relations as well as to sound policy decisions.” (Desch, 2007, 5).

⁵⁷ “In their determination to reassert civilian control, administration officials were even willing to immerse themselves in operational issues such as determining force sizes and scheduling deployments.” (Desch, 2007, 4).

las relaciones cívico-militares.⁵⁸

Históricamente, los presidentes norteamericanos que han comenzado una guerra se implicaron con el paso del tiempo más en los asuntos estratégicos, hecho más evidente en aquellos que han gobernado durante dos mandatos.⁵⁹ Según Steven Metz, experto en estrategia y COIN, “para que una estrategia sea realmente efectiva, precisa una implicación directa del presidente” (Metz, 2010, 42). Por tanto, la implicación directa del presidente Bush en la formulación de los fines (*ends*), modos (*ways*) y medios (*means*) con los que se llevaría a cabo la nueva estrategia COIN en Irak, lejos de ser reprochable, debe considerarse beneficiosa al permitir a los líderes militares y civiles en el Pentágono una más exacta definición del empleo del poder militar en un conflicto, según el propósito del “comandante en jefe”, el presidente.

En cualquier caso, meses antes del comienzo del *surge*, era manifiesto el desdén de Bush hacia el general Casey, jefe de la MNF-I desde junio de 2004, a consecuencia del empeoramiento de la situación en Irak, mostrando pérdida de confianza en su gestión (Woodward, 2008, 7). Este aspecto era reconocido por sus colaboradores e incluso por el personal ajeno a los ejércitos, siendo evidente cada vez que ambos interactuaban en público.⁶⁰ El hecho de que llevase más de dos años al mando en Irak, mientras el resto de jefes militares permanecían periodos de doce meses, contribuía a que se asociase su nombre con el fallido esfuerzo militar de EEUU, convirtiéndose en blanco de las frustraciones sobre la marcha de la guerra (Metz, 2010, 51).

Los últimos meses de 2006, Casey se vio sometido a una fuerte presión,⁶¹ reconociendo con posterioridad que veía el *surge* más como una media política que militar, con la que Bush

⁵⁸ “... adherence to the normal theory of civil-military relations does not necessarily guarantee the best outcome, and President Bush finally abandoned his commitment to the normal theory in pursuit of changing the situation in Iraq. The process began in January 2007, when the president announced the Iraq War surge, changing secretaries of defense and replacing the generals responsible for the actual conduct of operations.” (Owens, 2011, 52).

⁵⁹ “Like Lincoln or Roosevelt, George W. Bush assumed greater personal control of strategy making as the conflict he directed continued. In general, Presidents become more intimately involved in strategy making over the course of their administration. Obviously, two-term Presidents will have more time to assume this role than those who serve a single term.” (Metz, 2010, 42).

⁶⁰ Era habitual que, tras las videoconferencias entre el presidente, el general Abizaid como jefe del CENTCOM, y el general Casey como jefe de la MNF-I, estos dos últimos intercambiasen sus impresiones sobre el resultado de la videoconferencia y la actitud que habían percibido de Bush, que consideraban poco conforme con la forma en que estaban desempeñando sus cometidos (Woodward, 2008, 6-7).

⁶¹ “In the last 2 months of 2006, we were simultaneously revising and intensifying our efforts in Baghdad, planning for 2007, working with the prime minister and his security team to eliminate malign political influences on the security forces and to build Iraqi political support for the Baghdad mission, dealing with Washington’s concerns about the direction of the mission, and managing the transition of a new corps.” (Casey, 2012, 126).

buscaba ganar tiempo y disminuir su caída de popularidad en EEUU.⁶² Se había producido una brecha insalvable entre el presidente Bush y el jefe de las fuerzas norteamericanas en Irak, general Casey,⁶³ que llevó a su relevo, lo que le provocó una “profunda decepción” (Casey, 2012, 146). No obstante, Casey ocuparía el cargo de Jefe de Estado Mayor del Ejército a su regreso de Irak, que Schoomaker dejaba vacante al pasar definitivamente a retiro. Bush quería con ello reconocer a Casey todos sus servicios a la nación a pesar de la guerra de Irak (Gates, 2014, 45), queriendo dejar claro que no le consideraba el único culpable de la situación a la que se había llegado.⁶⁴

La primera muestra evidente de este cambio de actitud del presidente hacia las relaciones cívico-militares es la propia implementación del *surge*. Fue llevada a cabo con la oposición mayoritaria de los líderes militares,⁶⁵ para quienes el aumento de las tropas en Irak en la entidad decidida por el presidente no era una medida correcta.⁶⁶ Con su imposición, la pérdida de confianza parecía extenderse más allá del general Casey para abarcar a los altos mandos militares en su conjunto. El jefe del CENTCOM, general Abizaid, también se había mostrado ante el Congreso contrario al aumento de tropas en Irak (Desch, 2007, 4). Tradicionalmente, en el caso de una diferencia de criterios entre el presidente y los líderes militares, “el presidente siempre gana”,⁶⁷ también en esta ocasión. Bush había escuchado a las máximas autoridades del poder militar, pero finalmente impuso su criterio.⁶⁸ Este episodio representó un claro ejemplo de la prevalencia del criterio político sobre el militar (Feaver, 2011, 89).

⁶² “I’ve always felt that the surge was more to build domestic support than it was for success on the ground in Iraq,” he [Casey] later said privately. ‘It bought the president some time. How much time it bought in Iraq, I don’t know’ [...] The question was whether the president had bought himself enough time to turn the tide of the war or had merely postponed a day of reckoning.” (Woodward, 2008, 326).

⁶³ El general Casey realiza una reflexión sobre las relaciones cívico-militares en tiempos de guerra, y de su experiencia en particular, en Casey (2012, 165-170).

⁶⁴ “We agreed to nominate General Casey for a promotion to Army chief of staff. George had a long and distinguished record of service, and his experience would benefit the Army. I also wanted to make clear that I did not blame him for the problems in Iraq.” (Bush, 2010, 377).

⁶⁵ “... the Bush administration’s ‘surge’ now has tens of thousands of more troops going to Iraq against the advice of much of the military.” (Desch, 2007, 1).

⁶⁶ “His [Bush] decision had been opposed by General Casey and General Abizaid, his military commanders on the ground. General Pace and the Joint Chiefs had suggested a smaller increase, if any at all. And General Schoomaker, the Army chief, had made it clear that the five brigades didn’t really exist under the Army’s current policy of 12-month rotations.” (Woodward, 2008, 325).

⁶⁷ “But as is always the case when the uniformed military’s perspective differs from the President’s, the President wins. The JCS knew this and acceded to the strategic shift in Iraq once it became clear that President Bush was committed to it.” (Metz, 2010, 45).

⁶⁸ “In making the decision to surge, Bush listened closely to his military commander in the field, his boss at Central Command, and the entire Joint Chiefs of Staff, giving them ample opportunities to express their views. Then he rejected their advice. He changed his secretary of defense and the field commanders and threw all his weight behind the new team and his new strategy. Like some of his most esteemed predecessors, at least in this instance, he trusted his own judgment more than that of his most senior professional military advisers.” (Gates, 2014, 48-49).

Para Peter Feaver, reputado experto en relaciones cívico-militares, los estudiosos de esta materia han considerado tradicionalmente estas relaciones en tiempo de guerra en dos bloques. Por un lado, los que defienden la “supremacía del profesionalismo”, según los cuales los militares deben ser la voz dominante y los civiles alejarse de cualquier tentación de micro gestión de los aspectos operativos. Y por otro lado se encuentran los defensores de la “supremacía civil”, que consideran que el principal problema es conseguir que los civiles proporcionen las directrices estratégicas adecuadas, aunque los militares no estén de acuerdo con ellas (Feaver, 2011, 89-90). Para Feaver, la decisión de Bush sobre el *surge* no se adhirió plenamente a ninguna de estas dos opciones,⁶⁹ obteniendo de cada una los aspectos más favorables para la implementación final de la estrategia que quería para Irak.

El general Schoomaker manifestó ante el Congreso en diciembre de 2006 que el ritmo de las operaciones en Irak y Afganistán amenazaba con “romper al componente activo” del Ejército, reclamando una mayor implicación de la Reserva y Guardia Nacional, así como el aumento de su entidad.⁷⁰ Aprovechó esta oportunidad para mostrar su escepticismo sobre los posibles resultados del *surge* entonces en estudio. Estas declaraciones del máximo líder militar del Ejército también habrían tenido por objeto influir en Gates días antes de su toma de posesión como nuevo SecDef.⁷¹

Era opinión mayoritaria entre los generales que el despliegue exterior de grandes contingentes en el marco de la GWOT, principalmente en Irak, estaba llevando a las fuerzas militares, sobre todo al Ejército y *Marines*, a una situación límite, por las varias rotaciones operativas, de periodos de doce meses, que los soldados acumulaban.⁷² El *surge* no haría sino empeorar esta

⁶⁹ “*If the administration had followed the professional supremacist school precepts to the letter, at least from 2005 on, then the surge never would have happened. Conversely, if the administration had followed the precepts of the civilian supremacists to the letter, the surge might have been stillborn; the decision might even have provoked another ‘revolt of the generals’.*” (Feaver, 2011, 90).

⁷⁰ “*The burden on the Army’s 507,000 active-duty soldiers – who now spend more time at war than at home – is simply too great,*’ he [Schoomaker] said. ‘*At this pace, without recurrent access to the reserve components, through remobilization, we will break the active component,*’ he said, drawing murmurs around the hearing room.” (Tyson, 2006).

⁷¹ “*Schoomaker’s highly public appeal for more troops and reserve call-ups appeared to be part of an Army campaign to lobby incoming Defense Secretary Robert M. Gates, who is to be sworn in Monday, to approve the desired policy changes as well as a significant increase in the Army budget.*” (Tyson, 2006).

⁷² “*In congressional testimony, he [Abizaid] noted, ‘We can put in 20,000 more Americans tomorrow and achieve a temporary effect ... [but] when you look at the overall American force pool that’s available out there, the ability to sustain that commitment is simply not something that we have right now with the size of the army and the Marine Corps.’ But despite such protests, the military leadership was once again overruled by civilians in Washington – leading to the ‘surge’ taking place right now.*” (Desch, 2007, 4).

situación que consideraban insostenible.⁷³ El entusiasmo de Petraeus y los “COINdinistas” por su modelo COIN “centrado en la población”, que llevaba asociado una gran exigencia en tropas sobre el terreno, era contestado por los principales líderes militares ya antes de ser anunciado el *surge* como articuladora de la nueva actuación de EEUU en Irak.

Una segunda muestra de este cambio de actitud de Bush se produce por la forma irregular de relacionarse con el jefe de sus fuerzas en Irak, el general Petraeus. El presidente y el vicepresidente establecieron una línea directa con Petraeus, a través del general Keane, quien realizaba frecuentes viajes a Irak para conocer de primera mano la situación e informarles, así como para hacer llegar a Petraeus, sin otros intermediarios, la visión del presidente. Keane era los "ojos y oídos de la Casa Blanca en Irak", así como el portavoz de Petraeus ante Bush y Cheney (Woodward, 2008, 331). Esta cadena paralela al margen de la cadena de mando militar y cauces oficiales, es muestra de falta de confianza de los dos máximos líderes políticos hacia el Pentágono, incluyendo hacia el propio SecDef Gates, a quien mantenían al margen de este proceso informal.

Lo anterior puede deberse, entre otras razones, al tibio apoyo que Gates había mostrado hacia la decisión presidencial de llevar a cabo el *surge*, con diversas manifestaciones públicas en las que, sin oponerse explícitamente a ella, anunciaba su opinión sobre la necesidad de comenzar el repliegue de las fuerzas norteamericanas en el corto plazo. Incluso en su primer viaje a Irak recién nombrado SecDef, con Casey aún al mando de la MNF-I, había apoyado la postura de los líderes militares de no aumentar las tropas debido al excesivo desgasta a que estaba sometido el Ejército.⁷⁴ Al inicio del *surge*, Gates había realizado diversas declaraciones en las que se mostraba partidario de comenzar el repliegue de las tropas a finales de 2007,⁷⁵ algo contrario a los propósitos del presidente, si bien esta actitud cambió para pasar a mostrar su adhesión al *surge*.

⁷³ “Senior Army and Marine Corps officials were also concerned about the increased demands that the surge would place on the force and the further degradation of its combat capability. The repeated tours of the same active duty and reserve forces had resulted in personnel leaving the Army, prompting a scrambled search for recruits and various measures [...] The senior brass therefore resisted the anticipated increase in operational tempo that would come with the surge.” (Ucko, 2009, 120).

⁷⁴ “I reiterated that Casey and Abizaid did not want more than these approximately 10,000 additional troops. Parroting their line, I said it would be difficult to resource a more aggressive approach due to stresses and strains on the force [...] I concluded, ‘Ultimately, Pete Pace, John Abizaid, George Casey, and I believe we probably have enough U.S. forces and Iraqi capability in place to avoid a catastrophe’ [...] As I look back, I am sure the president was deeply disappointed by my report –though he never said so.” (Gates, 2014, 43).

⁷⁵ “He [general Keane] said [to Cheney] that Secretary Gates and others in the Pentagon weren’t on the same page with Petraeus [...] Gates had said during a recent Senate Armed Services Committee hearing that if the plan to quiet Baghdad succeeded and the Iraqis began to step up, that he hoped ‘to begin drawing down our troops later this year’.” (Woodward, 2008, 344-345).

Y en el caso de los máximos líderes militares, si bien comprometidos con los objetivos del presidente respecto de la guerra de Irak, continuaban mostrando su grave preocupación de que la victoria fuese a costa de “romper los ejércitos” (Metz, 2010, 45). Puede considerarse que en ocasiones actuaban no directamente a favor de las directrices del presidente, con una actitud que dificultaba la adopción por Petraeus de las medidas necesarias para implementar el *surge*, lo que a su vez erosionaba el principio del “control civil”.⁷⁶

Merece destacarse la actitud del jefe del CENTCOM, almirante Fallon, quien no veía con buenos ojos las peticiones de tropas adicionales que desde Irak enviaba Petraeus.⁷⁷ La realidad era que a las cinco BCT aprobadas por Bush había que sumar el personal de apoyo y capacitadores, que acabó elevando la cifra total de nuevos soldados norteamericanos a unos 30.000, ante el enojo de Gates por no haber previsto estas cifras de soldados adicionales en el planeamiento.⁷⁸ En cualquier caso, el aumento de las cinco BCT en Irak se realizó requiriendo un esfuerzo aún mayor al que ya estaban realizando las tropas allí desplegadas, extendiendo su permanencia en la zona de operaciones desde los doce hasta los quince meses, a fin de evitar que las cinco BCT tuviesen que regresar a Irak sin haber permanecido al menos doce meses en EEUU (Woodward, 2008, 341).

En su confirmación como jefe de las fuerzas norteamericanas en Irak, en el mes de enero de 2007, el general Petraeus había anunciado su intención de viajar a Washington en septiembre para informar al Congreso sobre el transcurso de la guerra, si así era requerido (Woodward, 2008, 358). Este ofrecimiento de Petraeus acabó convirtiéndose en una petición formal del Congreso para que lo hiciese, lo que para Keane suponía un mal precedente, pues los mandos militares debían informar del resultado de las operaciones a su cadena de mando, y no

⁷⁶ “*But there is evidence that the uniformed military continued to undermine civilian control after Rumsfeld’s departure [...] the uniformed military not only opposed the Bush administration’s Iraq War surge, insisting that its advice be followed, but it subsequently worked to undermine the president once the decision had been made. In one respect, the actions taken by military opponents of the surge—the aforementioned foot-dragging, slow rolling, and selective leaking - are all too characteristic of US civil-military relations during the last decade and a half.*” (Owens, 2011, 58).

⁷⁷ “*We are going to ask for what we require until we no longer require it,’ Petraeus told the rear admiral. He had been sent there to win a war. ‘If somebody wants to tell us to take [forces] out, they’ll have to tell us to take [them] out. But they’re going to have to tell the whole world that they told us to. This is the way it works. If it’s a big issue, the American public needs to know’.*” (Woodward, 2008, 349).

⁷⁸ “*The 21,500 represented just the combat brigades but not the so-called enablers – the personnel for helicopters, medevac, logistics, intelligence, and the rest – that would add nearly 8,500 more troops, for a total surge of about 30,000. [...] When first told about the larger numbers, I said, ‘This is going to make us look like idiots. How could military professionals not have anticipated this?’*” (Gates, 2014, 46).

directamente al Congreso.⁷⁹ Se trataba de una nueva aproximación a las relaciones cívico-militares, e inauguraba otra dimensión del “control civil” sobre el poder militar, esta vez por parte del Congreso y no sobre aspectos institucionales o presupuestarios, sino sobre el desempeño de un jefe de fuerzas militares en operaciones.

En una entrevista de Keane con Cheney a mediados de agosto de 2007, apenas un mes antes de esta trascendental comparecencia de la que dependería en buena medida la continuidad del apoyo político al *surge* y de la estrategia COIN que empezaba a dar sus frutos, Keane expuso al vicepresidente su percepción de que Petraeus se encontraba solo, sin el apoyo del DoD ni de los líderes militares. Únicamente contaba con el respaldo claro del presidente y del vicepresidente.⁸⁰ Tampoco el Departamento de Estado se estaba implicando decididamente en Irak, y Keane se quejó también de la falta de apoyo de la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, hacia su embajador en Irak, Ryan Crocker, que comparecería conjuntamente con Petraeus ante el Congreso.⁸¹ Petraeus estaba acusando lo que percibía como falta de respaldo por parte de su cadena de mando (Woodward, 2008, 377).

La comparecencia del general Petraeus y el embajador Crocker ante el Congreso, el 10 de septiembre de 2007, exactamente ocho meses después del anuncio por el presidente de su decisión de lanzar el *surge* y con ello la nueva estrategia para Irak, despertó una enorme expectación, siendo considerado “el testimonio más importante de un general en los últimos 40 años” (Woodward, 2008, 385). Petraeus y Crocker expusieron múltiples datos para mostrar el descenso de la violencia y la mejora de las condiciones de vida y gobierno en Irak.⁸² Pero sobre todo, Petraeus aprovechó la ocasión para exponer los peligros de una precipitada retirada.⁸³ Este

⁷⁹ “Keane said it was unfortunate that Congress had insisted that Petraeus come back in September and give a public report. Requiring an American field commander to return to Washington and brief was setting a bad precedent. The field commander should report only up the chain of command, he said. ‘I had nothing to do with that,’ Bush said. Congress had passed a law requiring that Petraeus testify.” (Woodward, 2008, 361).

⁸⁰ “The secretary of defense has enormous credibility,’ Keane said. Gates had been on the Iraq Study Group, and he had been unanimously confirmed by the Senate. ‘He should be willing to support his field commander with key leaders in the Senate and the House prior to the testimony, setting up the conditions.’ Keane said Petraeus was getting no help from the chairman of the Joint Chiefs, the chiefs themselves, Central Commander Admiral Fallon or Fallon’s staff. Genuine support was coming only from the president and vice president. That was important, but the others should pitch in.” (Woodward, 2008, 376).

⁸¹ “Clearly reporting frustrations that Petraeus himself felt, Keane cited the lack of visible support for the team in Iraq from Rice and implied resistance from others up the military chain of command.” (Rothkopf, 2014, 79).

⁸² “For their part, Petraeus and Crocker were stoic, resilient, and highly credible. They reported the facts. Iraqi civilian deaths had declined 70 percent in Baghdad and 45 percent across the country. Deaths from sectarian violence had plunged 80 percent in Baghdad and 55 percent across the country. IED attacks had dropped by a third, and car bombings and suicide attacks had declined almost 50 percent.” (Bush, 2010, 385).

⁸³ “Gen. David H. Petraeus warned in stark terms against the kind of rapid pullback favored by the Democratic majorities in the House and Senate, in a day of testimony on Monday that drove home the continuing inability of the Democrats to force a change in strategy in Iraq.” (Cloud y Shanker, 2007).

argumento fue también esgrimido por Crocker, quien solicitó la prolongación de los esfuerzos de EEUU en Irak en el ámbito civil el tiempo suficiente para que surtiesen efecto (Cloud y Shanker, 2007).

Su declaración fue relativamente convincente ante un Congreso de mayoría demócrata y opuesto a la nueva estrategia de Bush.⁸⁴ Si bien fue acusado por varios senadores de haber hecho un alegato en favor de la estrategia de la Casa Blanca para Irak, fue unánime el reconocimiento a los esfuerzos de Petraeus y de Crocker.⁸⁵ En cualquier caso, y como guiño hacia la mayoría demócrata opuesta al aumento de tropas, Petraeus aprovechó para anunciar el repliegue a EEUU a finales de ese mismo mes de una unidad de *Marines* desplegada con motivo del *surge*, y posteriormente de una BCT del Ejército en diciembre (Rothkopf, 2014, 80).

En una entrevista de Bush y Cheney con Keane el 13 de septiembre, tres días después de la comparecencia, éste refirió nuevamente al presidente su preocupación por la falta de apoyo del jefe del CENTCOM, almirante Fallon, hacia su subordinado, el general Petraeus. Según Keane, Fallon y su estado mayor cuestionaban cualquier solicitud de la MNF-I que supusiese incrementar la presencia de soldados en Irak, por pequeña que fuese. El presidente atribuyó esta actitud a la preocupación de los líderes militares, así como de Gates, a la sobreexposición de las fuerzas terrestres a la guerra en Irak, que estaba llevando a un enorme desgaste a los soldados y a la institución en general, así como comprometiendo la disponibilidad de fuerzas en caso de que surgiese otra crisis.⁸⁶ Para Keane, Petraeus y la guerra de Irak debían ser la absoluta prioridad.⁸⁷

Esa misma tarde, el presidente Bush anunció por televisión a la nación su valoración sobre la guerra de Irak, en la que afirmó que “el *surge* estaba consiguiendo sus objetivos,” sobre todo en la provincia de Anbar y en Bagdad, donde “la violencia sectaria estaba disminuyendo, y se estaba volviendo a la normalidad”. Por ello, a la reducción de fuerzas anunciada por Petraeus en su comparecencia ante el Congreso, Bush añadió que hacia julio de 2008 las BCT desplegadas

⁸⁴ “*Petraeus Backs Initial Pullout; General Praises Progress, Warns Against ‘Rushing to Failure’* read the next day’s front-page *Washington Post* headline. The testimony was praised as credible. Petraeus and Crocker had bought the president more time.” (Woodward, 2008, 386).

⁸⁵ “*Though many lawmakers praised General Petraeus’s service, several of the Democrats among a joint panel composed of the House Foreign Affairs and Armed Services Committees dismissed his testimony as a White House publicity stunt.*” (Cloud y Shanker, 2007).

⁸⁶ “*I know that the Joint Chiefs and the Pentagon have some concerns,’ Bush said. ‘One is about the Army and the Marine Corps and the impact of the war on them. And the second is about other contingencies and the lack of forces for a strategic response to those contingencies.*” (Woodward, 2008, 387).

⁸⁷ “*Keane repeated his worry about the toll the Joint Chiefs, the CentCom staff and Fallon were having on Petraeus. ‘There is very little preparation for somebody who grows up in a military culture to have an unsupportive chain of command above you and still be succeeding. You normally get fired.’*” (Woodward, 2008, 387-388).

en Irak pasarían de 20 a 15, lo que significaba que “las tropas del *surge* volverían a casa” (Woodward, 2008, 388). Finalizó su comparecencia con un alegato en favor de la labor desarrollada por las fuerzas norteamericanas en Irak.⁸⁸

Este claro mensaje televisado de respaldo hacia la labor de las tropas en este país, e implícitamente a la de su jefe, general Petraeus, el mismo día de la conversación con Keane, bien pudo ser consecuencia de las impresiones transmitidas por éste. Y a ello se sumó que Bush hiciese llegar a Petraeus, también a través de Keane, un mensaje explícito de apoyo a su labor en Irak. El hecho de que lo hiciese a través de un general retirado y por la cadena “informal” de relación establecida, en lugar de hacerlo a través de la cadena de mando del Pentágono, muestra la brecha existente entre Bush y los mandos militares por la guerra en Irak.⁸⁹

En cualquier caso, el presidente Bush también fomentó las relaciones directas, por los cauces reglamentarios, con el jefe de las fuerzas norteamericanas en Irak, así como con el embajador de EEUU en Bagdad. Mantenía una videoconferencia al menos una vez por semana con Petraeus y Crocker, en el convencimiento de que la implicación directa del “comandante en jefe” y su contacto directo y personal con los líderes militar y civil que habrían de implementar su estrategia en Irak era fundamental para su éxito.⁹⁰ Petraeus reconoce en esta implicación directa y próxima del presidente uno de los factores del éxito del *surge*.⁹¹

Robert Gates comenzó su mandato como SecDef con el formidable reto de recomponer las relaciones del DoD tanto hacia los demás organismos y agencias de la administración, como hacia los líderes militares, con unas relaciones cívico-militares que se encontraban en uno de sus peores momentos, como reconoce en sus memorias.⁹² En situación de desencuentro y

⁸⁸ “Some say the gains we are making in Iraq come too late,” Bush said. “They are mistaken. It is never too late to deal a blow to al Qaeda. It is never too late to advance freedom. And it is never too late to support our troops in a fight they can win.” (Woodward, 2008, 388).

⁸⁹ “It was a message of total support. No ground commander could ask for more. That Bush had sent it through backchannels, or even at all, revealed the depth and intensity of disagreements between the president and the military establishment in Washington. He hadn’t even told Gates or Hadley he had sent it [...] After hearing the president’s message from Keane, Petraeus said, ‘I wish he’d tell CentCom and the Pentagon that.’ These were the people he had to deal with every day, and they had a very different perspective.” (Woodward, 2008, 390).

⁹⁰ “I believed a close personal relationship and frequent contact were critical to making the new strategy succeed. The conversations gave me a chance to hear firsthand reports on conditions in Iraq. They allowed Petraeus and Crocker to share frustrations and push for decisions directly from the commander in chief.” (Bush, 2010, 382).

⁹¹ “Petraeus offers another contributing factor to the greater success the United States was achieving during Bush’s second term [in Iraq]: the engagement and commitment of the commander-in-chief. ‘The degree to which the President kept his eye on the ball in Iraq was incredible...’ (Rothkopf, 2014, 82).

⁹² “Before becoming secretary, I had heard and read that Defense’s relationships with Congress, the media, and other agencies of the government – and the national security team – were in trouble. I had also heard rumors of real problems between the civilian leadership and senior military officers.” (Gates, 2014, 83).

aislamiento institucional era causa fundamental de la grave situación en Irak.⁹³ Gates era consciente de la importancia de establecer unas adecuadas relaciones cívico-militares entre el presidente, como “comandante en jefe”, y los máximos líderes militares, y del importantísimo papel que el SecDef desempeña en esta labor,⁹⁴ dedicando una parte de sus memorias a reflexionar sobre este tema.⁹⁵

Pero si bien la salida de Rumsfeld y su sustitución por Gates supuso un alivio para las graves tensiones a que estaban sometidas estas relaciones (Owens, 2011, 117), el nuevo SecDef hubo de adoptar medidas que no siempre fueron del agrado del mando militar (Owens, 2011, 117). A modo de resumen, pueden identificarse, por tanto, dos características distintivas en la aproximación de Gates a las relaciones cívico-militares. Por un lado, su determinación en adoptar con firmeza las medidas necesarias para asegurar el “control civil”, en el marco de unas relaciones cívico-militares renovadas. Y por otro, su talante a aceptar de buen grado el asesoramiento de los líderes militares.

Antes incluso de tomar posesión de su cargo, con ocasión de la reunión entre Bush y los líderes militares de la JCS para explicarles su decisión sobre el *surge*, en diciembre de 2006, Gates reconoce en sus memorias que quedó desconcertado por la escasa preocupación de éstos ante la situación en Irak, mostrando sin embargo gran inquietud por la situación de estrés en los ejércitos tras años de GWOT, y la escasa capacidad de respuesta ante otra posible crisis que pudiese surgir.⁹⁶ Desde el primer momento de su mandato como SecDef, Gates dejó claro que su prioridad sería la victoria en las guerras que estaba librando EEUU,⁹⁷ tomando también conciencia de que como SecDef le corresponderían decisiones difíciles que podrían enfrentarle a los líderes militares.⁹⁸

⁹³ “The key is that Gates needs to recognize that Rumsfeld's meddling approach contributed in significant measure to the problems in Iraq and elsewhere [...] The success of Gates' tenure in the Pentagon will hinge on his reestablishing that proper civil-military balance.” (Desch, 2007, 1).

⁹⁴ “A major task of the secretary of defense is to help manage that relationship and to ensure that the president listens to professional military advice that he may not want to hear, and that the senior officers offer their best and most candid advice and obey loyally, especially when they are overruled.” (Gates, 2014, 574).

⁹⁵ Ver “The Civil-Military Relationship”, en Gates (2014, 573-577).

⁹⁶ “I was struck in the meeting by the service chiefs' seeming detachment from the wars we were in and their focus on future contingencies and stress on the force. Not one uttered a single sentence on the need for us to win in Iraq. It was my first glimpse of one of the biggest challenges I would face throughout my time as secretary – getting those whose offices were in the Pentagon to give priority to the overseas battlefields.” (Gates, 2014, 29-30).

⁹⁷ “... Gates has made it clear that his focus is on winning the current unconventional wars rather than on transforming the military for future conventional ones.” (Owens, 2011, 118).

⁹⁸ “An effective secretary is not a congenial chairman of the board but rather a demanding, tough chief executive whose daily life is often filled with life-and-death decisions.” (Gates, 2014, 576).

En junio de 2007, el SecDef Gates anunció que el CJCS, general Pace, no sería sometido ante el Congreso a una renovación de su cargo por otros dos años. Tras haber sondeado entre los senadores la falta de apoyos que recibiría una solicitud para confirmarle en su puesto ante un Congreso de mayoría demócrata, y el debate que abriría sobre la guerra de Irak, con grave perjuicio político para los republicanos, Gates había propuesto a Bush evitar este trámite (Rothkopf, 2014, 79), a lo que el presidente mostró su acuerdo.⁹⁹ Pace era identificado como actor principal en la ejecución de una estrategia para Irak, liderada por Rumsfeld, que había llevado al país al borde de la derrota.¹⁰⁰ Tras dos años en su cargo, el general Pace era retirado de su puesto,¹⁰¹ como último vestigio de la era Rumsfeld y la fallida estrategia para Irak que trataba de enterrarse definitivamente. Sería sustituido en septiembre de 2007 por el almirante Michael Mullen, que permanecería en el cargo como CJCS cuatro años.

A principios de marzo de 2008, el almirante Fallon, jefe del CENTCOM y mando directo sobre Petraeus en Irak, ofreció su cargo al SecDef Gates, como consecuencia de la publicación de un artículo en la revista *Esquire* en el que se le acusaba de actuar con respecto a Irán contrariamente a los intereses de la política de la administración Bush,¹⁰² presentando una situación de abierto enfrentamiento entre “el presidente y el almirante” (Owens, 2011, 76). El presidente Bush, alarmado, llegó a referirse a esta situación, en conversación con el almirante Mullen y el SecDef Gates, como la existencia de “otro problema McArthur” en su presidencia (Gates, 2014, 187), en referencia al desafío del general MacArthur al presidente Truman y su conducción de la guerra de Corea.

En sus memorias, Bush refiere la repercusión mediática de este episodio sobre una posible intervención de EEUU en Irán y la oposición de Fallon a ello, como un síntoma de que el *surge* estaba teniendo efectos positivos, pues lograba que la guerra de Irak dejase de ser noticia (Bush, 2010, 388). En cualquier caso, Fallon había dado muestras de falta de sintonía con el SecDef

⁹⁹ “Shortly after I announced the surge, Bob Gates had recommended that I not renominate General Pete Pace to a second term as chairman of the Joint Chiefs. The environment on Capitol Hill was hostile [...] The concern was that senators would use him as a punching bag for all their frustrations with Iraq.” (Bush, 2010, 386).

¹⁰⁰ “Retired General James Jones, for example, the Marine commandant from 1999 to 2003, had said Pace was too docile in dealing with Rumsfeld and had likened him to ‘the parrot on the Secretary’s shoulder’.” (Woodward, 2008, 364).

¹⁰¹ “Despite Gates’s effort to sugarcoat his decision, Pace was being fired. He would retire after just two years in the post, the shortest tenure of any chairman in more than four decades. Along with the simultaneous retirement of Admiral Edmund Giambastiani, the JCS vice chairman, it meant that the top Washington generals linked to Rumsfeld’s tenure were all but gone.” (Woodward, 2008, 364).

¹⁰² “Only a month earlier, Gates had accepted the resignation of Admiral William J. ‘Fox’ Fallon, the commander of CENTCOM, over perceived public differences concerning Bush administration war policies, especially regarding Iran.” (Owens, 2011, 120).

Gates, así como con el presidente Bush, con actuaciones tendentes a minar los esfuerzos del *surge*, al pretender el mínimo incremento posible de tropas, y su regreso en el menor plazo,¹⁰³ como ha sido expuesto con anterioridad. Su desencuentro con el mando político era evidente. Al ofrecerle su cargo, el SecDef no dudó en aceptarlo. Había ejercido el mando del CENTCOM sólo un año.¹⁰⁴ Petraeus sería su relevo.

En relación con el segundo aspecto característico antes señalado de la nueva aproximación a las relaciones cívico-militares instauradas por Gates, se esforzó en crear un clima de confianza mutua y respeto hacia los líderes militares,¹⁰⁵ fomentando el sincero intercambio de opiniones. No sólo las admitía de buen grado, sino que solicitaba a menudo su asesoramiento, estableciendo con ellos unos fluidos intercambios de opiniones, situación muy diferente a la vivida con Rumsfeld en el Pentágono.¹⁰⁶ Gates creía en la obligación de los mandos militares de crear un clima favorable a expresar opiniones con franqueza y respeto,¹⁰⁷ así como de “proporcionar un asesoramiento sincero y directo, mantener los desacuerdos en privado, y cumplir con lealtad las decisiones también cuando sean contrarias a su opinión” (Gates, 2008, 12).

Pero sobre todo, Gates estableció una interacción mucho más fluida con la JCS, con reuniones semanales para escuchar sus juicios e intercambiar sus opiniones,¹⁰⁸ tratando de recomponer las maltrechas relaciones con los máximos líderes militares de la era Rumsfeld.¹⁰⁹ Asimismo,

¹⁰³ “*Claims to the contrary notwithstanding, the differences between Fallon and the administration were real, not the result of any ‘misperception.’ It is well established that Fallon worked to undermine the surge in Iraq by pushing for faster troop reductions than the commander on the ground in Iraq, Gen. David Petraeus, thought prudent.*” (Owens, 2011, 76).

¹⁰⁴ “*The defense secretary could have offered a vote of confidence and backed his commander. If that had happened, Fallon would have stayed. But he had the feeling that Gates wanted him out, and he now had a reason to make it happen.*” (Woodward, 2008, 408-409).

¹⁰⁵ “*I was quite comfortable in my relationships with senior officers. They were, individually and collectively, the finest, brightest, most selfless and dedicated people of great integrity with whom I have ever been privileged to work [...] I always treated senior officers respectfully. I had ways of making my displeasure known – usually a deepening silence and grim expression but I never shouted. I never belittled. I never intentionally embarrassed anyone. I always listened and often adjusted my opinions and decisions in response to the advice and counsel of senior officers.*” (Gates, 2014, 576).

¹⁰⁶ “*One of the most significant changes between Gates’ Pentagon and Rumsfeld’s is the former’s approach to military advice. Unlike Rumsfeld, Gates has stressed the need for military officers to provide candid advice to the civilian policy makers.*” (Owens, 2011, 119).

¹⁰⁷ “*More broadly, if as an officer one does not tell blunt truths or create an environment where candor is encouraged, then they have done themselves and the institution a disservice.*” (Gates, 2008, 11).

¹⁰⁸ “*In addition, Gates has reversed the marginalization of the JCS that prevailed during much of Rumsfeld’s tenure. This reversal has been effected by both personnel changes and the interaction between the secretary and the chiefs [...] In terms of process, Gates usually meets with Joint Chiefs once a week in ‘the tank.’ Rumsfeld seldom visited the tank; when he wanted to see the chiefs, he called them into his office.*” (Owens, 2011, 119).

¹⁰⁹ “*I valued the opinions and experience of the chiefs and the combatant commanders. Both Pete Pace and Mike Mullen were true partners in that I don’t think I ever made a consequential decision without consulting them first.*” (Gates, 2014, 576).

mantuvo unas excelentes relaciones con el jefe de las fuerzas en Irak, general Petraeus (Owens, 2011, 119), como reconoce el propio Petraeus. En sus confesiones al general Keane sobre la falta de apoyos que percibía en la cadena de mando, y que éste hizo llegar a Bush, como se ha referido con anterioridad, sin embargo reconoció que mantenía unas excelentes relaciones con Gates, quien le consideraba “su hombre en Irak”, y a quien también hizo partícipe de su percepción sobre la falta de respaldo por parte de sus superiores.¹¹⁰

El tercer actor clave en la definición de las relaciones cívico-militares en los años del *surge* en Irak y de la implantación del paradigma COIN fue el general Petraeus. En aquel momento, Petraeus contaba con un altísimo prestigio en círculos políticos, habiendo ganado su confianza en los anteriores años de desarrollo e impulso “de abajo arriba” del paradigma COIN, hasta conseguir su aceptación por el presidente Bush, que lo convirtió en política oficial de EEUU para Irak. En su comparecencia ante el Congreso para ser confirmado como jefe de las fuerzas en Irak y ascendido a general de cuatro estrellas, recibió el apoyo unánime de los senadores.¹¹¹

Petraeus había demostrado en 1986 ser consciente de la influencia que unas perniciosas relaciones cívico-militares tienen en un contexto de COIN, con un artículo en la revista *Parameters*.¹¹² Pero sobre todo, en su tesis doctoral que estudió el impacto de la guerra de Vietnam sobre las fuerzas armadas norteamericanas, dedicó un apartado a las repercusiones sobre las relaciones cívico-militares (Petraeus, 1987, 115-126), estudiando los perjuicios de las injerencias del poder político sobre los detalles operacionales (Petraeus, 1987, 123-124), y la desconfianza que los mandos militares desarrollaron hacia el poder político.¹¹³ Las relaciones cívico-militares en la era post-Vietnam, para Petraeus, se habían caracterizado por un alejamiento y mutua desconfianza entre los líderes militares y políticos.¹¹⁴

Estos estudios debieron influir en su especial forma de afrontar las relaciones cívico-militares

¹¹⁰ “... Petraeus suggests the picture was mixed. ‘Gates could be tough,’ he recalled. ‘There was no question who was in charge with Gates [...] But I was very fortunate to have a good relationship with him because I was, you know, I was his guy in Iraq, and he also knew that there were some in my chain of command who were not supportive of me’.” (Rothkopf, 2014, 79).

¹¹¹ “The Senate confirmed Gen. Petraeus unanimously, 81-0, for the position and for promotion to full general.” (Robinson, 2008, 81).

¹¹² “In particular, the guidelines taken from America’s experience in Vietnam contain a significant dilemma about when to use force, appear to embody a potentially counterproductive approach to civil-military relations, and create a quandary over counterinsurgency doctrine and force structuring.” (Petraeus, 1986, 53).

¹¹³ “The military leadership emerged from the Vietnam era, in fact, feeling that their civilian leadership had not understood the conduct of military operations, had lacked the fortitude to see things through, and frequently had held different (i.e. incorrect) perceptions of what was really important.” (Petraeus, 1987, 120).

¹¹⁴ “Finally, Vietnam increased the ever present tensions between the military and political appointees by leaving each feeling the other was marching to the beat of a different drummer.” (Petraeus, 1987, 125).

durante su desempeño como líder de los esfuerzos COIN en las fuerzas armadas norteamericanas. Petraeus se mostró, en general, partidario de una interpretación huntingtoniana de las relaciones cívico-militares, según la cual la mejor forma de ejercer el “control civil” sobre las autoridades militares debía basarse en el profesionalismo de éstas, respetando cada ámbito su esfera de poder, lo que a su vez le obligaba a ser percibido como imparcial en la lucha partidista sobre la guerra de Irak.¹¹⁵

En 2007, su ascendiente entre la clase política era ampliamente reconocido. El propio presidente le había confiado la solución al más grave problema de su mandato, la guerra de Irak, confiando más adelante también la de Afganistán al nombrarle jefe del CENTCOM en junio de 2008. Y Gates le consideraba “el experto en COIN de mayor graduación en las fuerzas armadas” (Gates, 2014, 40), teniéndole una enorme estima. Asimismo, gozaba de un grandísimo prestigio en el ámbito militar, siendo considerado como “el arquetipo de la nueva generación de líderes militares”.¹¹⁶ Sin duda, Petraeus era el máximo exponente de “general-político” del momento.¹¹⁷

Ello se producía en un momento en que la mayoría de los líderes militares no comulgaban con su defensa a ultranza del paradigma COIN, lo que sin embargo no era impedimento para ser reconocido por éstos como un líder de altísimo prestigio, opinión compartida por la mayoría de la opinión pública norteamericana.¹¹⁸ El general Keane hizo ver a Petraeus, en septiembre de 2007, la gran influencia que había adquirido como consecuencia del papel que estaba desempeñando en la guerra de Irak.¹¹⁹ Su habilidad para desenvolverse con soltura en los círculos políticos era una importantísima cualidad para un jefe de fuerzas militares en un

¹¹⁵ *“In thinking about how to cope with political divisions in the United States over Iraq, he was influenced, he told me recently, by Samuel Huntington’s 1957 book ‘The Soldier and the State,’ which argues that civilian control over the military can best be achieved when uniformed officers regard themselves as impartial professionals.”* (Coll, 2008, 1-2).

¹¹⁶ En noviembre de 2007, el general de division Robert Scales, opinaba sobre Petraeus: *“Dave Petraeus in many ways is viewed as the archetype of what this new generation of senior leader is all about,”* Scales said, *‘a guy . . . who understands information operations, who can be effective on Capitol Hill, who can communicate with Iraqis, who understands the value of original thought, who has the ability through the power of his intellect to lead people to change’.* (Tyson, 2007).

¹¹⁷ *“Petraeus is seen by some in Washington as the ultimate political general. Not only does he have exceptional military and academic credentials, but he has done well in the capital’s environment of shifting alliances and intrigues. He knows how to work a room, charm reporters, and win the confidence of senior policymakers.”* (Rothkopf, 2014, 76).

¹¹⁸ *“But there was little doubt among most active and retired generals, and the American public, that he was a highly capable combat commander and arguably the Army’s most influential general officer since World War II.”* (Broadwell, 2012, 6).

¹¹⁹ *“We haven’t had a general like you in a long time. You may not realize it, but you have more influence than any other military leader in this country right now. More than the Joint Chiefs, more than the chairman, certainly more than the CentCom commander.”* Petraeus’s ability to shape public opinion was unmatched. *‘What you have is beyond what any other leader has,’* including the president. *‘You’ve achieved it status because of the transformation you’ve made in this war’.* (Woodward, 2008, 392).

contexto de COIN, en el que los aspectos políticos y militares están íntimamente relacionados.¹²⁰

Ha sido referida con anterioridad su comparecencia ante el congreso, junto con el embajador Crocker, en septiembre de 2007, para informar sobre la situación en Irak, trance del que salió airoso, en medio de un Congreso demócrata y mayoritariamente opuesto a la guerra de Irak.¹²¹ Este hecho demuestra su tendencia a fomentar la interacción con las autoridades políticas, y su habilidad para obtener de éstas una impresión favorable a su desempeño. En abril de 2008 volvió a comparecer nuevamente junto con el embajador Crocker,¹²² asistiendo los candidatos a ocupar la Casa Blanca en enero de 2009, los senadores John McCain, Hillary Clinton y Barak Obama, teniendo oportunidad de responder a sus preguntas (Mulrine, 2008), algunas de ellas abiertamente hostiles y comprometedoras.¹²³

Petraeus despertaba algunos recelos entre sus compañeros de armas por su vocación de “estrella mediática” y su propensión a aparecer en los medios de comunicación. Para los líderes políticos, esta cualidad fue precisamente otro factor a favor de su designación como jefe de las tropas en Irak, en sustitución de un general Casey que parecía reacio a los contactos con la prensa (Woodward, 2008, 307). Ya en 2003, durante su estancia en Mosul, el general Petraeus había demostrado su habilidad para relacionarse con la prensa y con los líderes políticos que visitaban la zona.¹²⁴ Era reconocido como un gran comunicador y un ameno conferenciante,¹²⁵ cualidades que adquieren aún mayor importancia en un contexto COIN, por las implicaciones militares, políticas y psicológicas de este tipo de conflictos,¹²⁶ de forma que “la comunicación estratégica siempre será una parte esencial del ejercicio del mando en COIN” (Metz, 2010, 53).

Por tanto, puede afirmarse que el general Petraeus mostró, durante su dirección del *surge* en 2007-2008, unas excepcionales dotes para las relaciones cívico-militares, sabiendo ganarse la

¹²⁰ “Political skills are essential for a good commander, especially one commanding an occupying force and executing COIN strategies in a very complex political environment.” (Rothkopf, 2014, 76-77).

¹²¹ “He is well-regarded by military officials for his political skills in Iraq and at home, including winning support from a skeptical Congress for a U.S. troop increase in Iraq.” (Tyson, 2007).

¹²² Ver el texto completo de su comparecencia en Petraeus (2008).

¹²³ “The quiet competence and honesty of both Crocker and Petraeus had a big impact, especially as they were subjected to incredibly hostile questioning, especially in the Senate.” (Gates, 2014, 75).

¹²⁴ “Petraeus easily charmed the media and visiting congressmen, his division quickly becoming everyone’s favorite success story.” (Cloud y Jaffe, 2009, 275).

¹²⁵ “Petraeus is a professional briefer, and with a PowerPoint slide before him he will slip into a salesman’s rapid-fire patter.” (Coll, 2008, 4).

¹²⁶ “A commander faces immense challenges in counterinsurgency, in part because it is a quintessentially psychological form of conflict. His [Petraeus’] skill as a communicator is as or more important than his skill as a commander.” (Metz, 2010, 51-52).

confianza de los líderes políticos que, en su inmensa mayoría, le apoyaban sin fisuras, lo que sin duda contribuyó a facilitar la aceptación de su paradigma COIN en la institución militar.

10.2. EL LEGADO DEL GENERAL PETRAEUS

Este apartado estudia las especiales circunstancias que rodearon el *surge* en Irak, que facilitaron unas condiciones favorables para su implementación efectiva, si bien el general Petraeus mostró la habilidad precisa para obtener de ellas el máximo beneficio. Y como consecuencia del éxito de la *surge*, parece consolidarse el proceso para la incorporación de COIN en el ámbito institucional de las Fuerzas Armadas norteamericanas, a pesar de la resistencia de la cúpula militar.

10.2.1. COIN y el “caso iraquí”.

En marzo de 2008, EEUU aún mantenía en Irak 157.000 soldados, unos 180.000 contratistas civiles y 1.000 funcionarios del Departamento de Estado, lo que conformaba un “gobierno en la sombra” que sostenía al frágil gobierno de al-Maliki. Si bien la situación de seguridad indudablemente había mejorado, estaba aún lejos de la normalidad, con graves amenazas acechando a Irak caso de producirse una retirada precipitada de EEUU.¹²⁷ En cualquier caso, tras más de doce meses de *surge*, era incuestionable la mejora en la situación.

El 8 de abril de 2008, el general Petraeus y el embajador Crocker, en su comparecencia ante el Congreso para exponer la evolución de la guerra, dibujaron un panorama esperanzador, pero destacando también los riesgos que aún existían, que hacían que “el progreso sea frágil y reversible”.¹²⁸ En su conjunto, según Petraeus, la situación era “significativamente mejor” que quince meses atrás, “cuando Irak estaba al borde de la guerra civil y se decidió el despliegue de

¹²⁷ “By the spring of 2008, Satterfield found Baghdad more secure than on previous visits. The markets were open. Iraqis and U.S. troops walked through the streets without body armor. But areas were closed off and surrounded by barricades. Nothing about Baghdad’s state reflected normal city life. He concluded that a precipitous U.S. withdrawal would ignite a new struggle for power, resources and territory, and the beneficiaries would be al Qaeda and Iran.” (Woodward, 2008, 408).

¹²⁸ “Nonetheless, the situation in certain areas is still unsatisfactory and innumerable challenges remain. Moreover, as events in the past two weeks have reminded us and as I have repeatedly cautioned, the progress made since last spring is fragile and reversible.” (Petraeus, 2008, 1).

tropas adicionales” (Petraeus, 2008, 1).

Presentó varios gráficos con datos sobre el descenso en el número de civiles iraquíes muertos y en los ataques contra la coalición, así como el aumento en el número de depósitos de armas de la insurgencia encontrados gracias a la colaboración de la población. También destacó el creciente número de jóvenes iraquíes que engrosaban las filas de los “Hijos de Irak”, opuestos a Al-Qaeda,¹²⁹ como muestra de la creciente desafección de los iraquíes hacia la insurgencia y, con ello, del éxito de su estrategia COIN “centrada en la población”. Petraeus expuso, asimismo, un esquema gráfico sobre su estrategia para Irak, la *Anaconda Strategy*.¹³⁰ La presentó como una “estrategia integral” (*comprehensive approach*),¹³¹ en la que la actuación de todas las agencias del gobierno de EEUU, de las organizaciones internacionales y de los aliados que participaban en Irak era fundamental para la estabilización del país.¹³²

En el turno de intervenciones, el entonces senador Obama preguntó a Petraeus su opinión sobre qué debía considerarse como victoria, a lo que le contestó que eran “aquellas condiciones que permitieran a nuestros soldados replegarse”,¹³³ en referencia a su convencimiento sobre la necesidad de devolver las tropas a EEUU en el menor plazo posible, pero compatible con la creación de unos niveles mínimos de seguridad y estabilidad. Y anunció su recomendación de replegar la última BCT del *surge* en el mes de julio de 2008 (Petraeus, 2008, 6), lo que en realidad suponía un retraso sobre el plazo previamente establecido. Como prueba del ascendiente de Petraeus entre la clase política, los senadores no se opusieron a la medida.¹³⁴ Esta segunda

¹²⁹ “*Sons of Iraq have also contributed to the discovery of improvised explosive devices and weapons and explosives caches. As this next chart [Slide 6] shows, in fact, we have already found more caches in 2008 than we found in all of 2006.*” (Petraeus, 2008, 3).

¹³⁰ Ver el gráfico que sintetiza la *Anaconda Strategy* en Cordesman (2009, 14). Este documento incluye también un completo informe gráfico con la situación en Irak a finales de 2008 en los aspectos económico, político, financiero, y de seguridad.

¹³¹ Debe distinguirse los conceptos *whole-of-government approach* y *comprehensive approach*. Mientras que el primero se refiere a la integración de los esfuerzos de los departamentos y agencias del gobierno de EEUU, el *comprehensive approach* tiene un sentido más amplio y engloba al anterior, para referirse a la integración de las dimensiones política, económica, de información, y militar, tanto de la administración como de otros organismos no gubernamentales y entidades del sector civil, así como de la comunidad internacional (U.S. Department of the Army, 2008b, 1-4 – 1-5). Ver también Colom (2014, 282).

¹³² “*As you can see, defeating Al Qaeda in Iraq requires not just actions by our elite counter-terrorist forces, but also major operations by Coalition and Iraqi conventional forces, a sophisticated intelligence effort, political reconciliation, economic and social programs, information operations initiatives, diplomatic activity, the employment of counterinsurgency principles in detainee operations, and many other actions.*” (Petraeus, 2008, 3).

¹³³ “*Ambassador Crocker and I, for what it’s worth, have typically seen ourselves as minimalists. We’re not after the Holy Grail in Iraq; we’re not after Jeffersonian democracy. We’re after conditions that would allow our soldiers to disengage.*” (Mulrine, 2008).

¹³⁴ “*By the time of the April 2008 hearing, the ‘surged’ troops were approaching the end of their tour; although frustrated, neither Democratic nor Republican lawmakers made much by way of protest when Petraeus requested,*

intervención obtuvo también una aceptable acogida entre los senadores, incluso entre los opuestos a la guerra, si bien mostraban preocupación sobre la reversibilidad de la situación.¹³⁵

En su valoración realizada en abril de 2008 tras su último viaje a Irak, Keane refirió a Cheney las enormes mejoras en las condiciones de seguridad del país en el último año, algo “sin precedentes en los anales de la práctica de contrainsurgencia” (Woodward, 2008, 412). Si bien la victoria militar parecía próxima, tras haber sido derrotada Al-Qaeda en el terreno operativo, sin embargo la victoria política parecía más incierta, ante la necesidad de mantener el apoyo al gobierno iraquí. Por tanto, según Keane, una retirada precipitada de EEUU tendría consecuencias muy negativas.¹³⁶ Y en relación con las fuerzas necesarias para mantener la situación, en una entrevista con el SecDef Gates, las cifró en no menos de 18 BCT, al menos hasta finales de 2008 (Woodward, 2008, 414). Eso era más de lo que los responsables políticos podían admitir.

En julio de 2008, los índices de violencia en Irak habían descendido muy notablemente respecto de las cifras de dos años atrás. Desde los 1.550 actos de violencia por semana, se había pasado a 200, una cifra aún alta, pues suponía unos 30 diarios, pero que en cualquier caso indicaban un descenso muy significativo (Woodward, 2008, 419-420). El número de atentados con coche-bomba había descendido desde los 130 en el mes de marzo de 2007 a 30 en mayo de 2008 (Woodward, 2008, 426). No obstante, estos éxitos se mostraban aún sin consolidar, debido a la falta de solidez de las instituciones iraquíes, y más en concreto las deficiencias mostradas por el gobierno liderado por el primer ministro al-Maliki para asumir el control de la situación.

En cualquier caso, hacia la segunda mitad de 2008, la percepción generalizada era que el general Petraeus había resuelto la complicada situación de las fuerzas norteamericanas en el país, materializando el “cambio estratégico” que el presidente Bush había anunciado año y medio antes.¹³⁷ La narrativa que se instaló entre la mayoría de expertos y analistas en seguridad y defensa, e incluso entre la opinión pública, era que la aplicación de los principios COIN por

and Bush accepted, a temporary freeze on further withdrawals so as to assess the situation as the surge drew down.” (Ucko, 2009, 131).

¹³⁵ *“At the hearings, most legislators did not dispute that progress had been made, although many feared the gains would prove ephemeral.” (Robinson, 2008, 343).*

¹³⁶ *“We could still lose politically,’ he [Keane] said. ‘We could lose if our leaders in Washington do not want to continue to sustain the gains that have been made and want to pull out precipitously. If that happens, there could be dire consequences, and we could still lose.” (Woodward, 2008, 412).*

¹³⁷ *“The popular perception is that the strategic shift of 2007, which is often simply called ‘the surge,’ snatched victory from imminent defeat. According to this thinking, the United States was implementing a flawed strategy but then had a burst of insight. As a result of the surge, ‘America won and al Qaeda, the Ba’athists, and the Iranians lost’.” (Metz, 2010, 5).*

parte de Petraeus había sido lo que había permitido cambiar el rumbo desde lo que se adivinaba como una segura derrota hacia un nuevo panorama que permitía una esperanza de victoria.

El análisis realizado en el apartado anterior permite concluir que la actuación de las fuerzas norteamericanas bajo el mando de Petraeus se guio por los principios esenciales del paradigma COIN reflejados en el FM 3-24. Además, las renovadas relaciones cívico-militares favorecieron una mejor relación entre el mando político y militar. Pero a finales de 2006 tuvieron lugar una serie de hechos que produjeron una “tormenta perfecta” (Metz, 2010, 38), de forma que la concurrencia de estos factores coadyuvó decisivamente, junto con la aplicación de los principios COIN, al éxito del *surge*. El momento elegido para el cambio estratégico, a principios de 2007, capitalizó estas condiciones favorables, de las que Petraeus supo obtener un rendimiento óptimo.

La primera fue la gran eficacia obtenida por las operaciones de eliminación de líderes insurgentes que alimentaban la violencia en Irak. Si bien se trató de una estrategia COIN “centrada en la población”, no por ello dejaron de realizarse acciones directas contra personal clave del enemigo, a cargo fundamentalmente de las SOF.¹³⁸ Ya en mayo de 2006, antes del *surge*, había comenzado a aplicarse un programa de alto secreto que integraba nuevas técnicas de inteligencia con acciones directas de eliminación, que obtuvo notables éxitos.¹³⁹ Este programa era responsabilidad del Mando Conjunto de Operaciones Especiales, el JSOC, al mando del teniente general Stanley McChrystal, quien muy pronto tendría la máxima responsabilidad en la conducción de la campaña COIN que pronto pasaría a primera plana de la actuación exterior de EEUU con la nueva administración Obama: Afganistán.¹⁴⁰

McChrystal y Petraeus habían iniciado su amistad como capitanes destinados en la misma unidad acorazada.¹⁴¹ Al conocer que Petraeus se haría cargo del mando de las fuerzas norteamericanas en Irak, McChrystal se refirió a la “máquina letal” que iba a encontrar en las

¹³⁸ “We had to attack the organization head on as it sprouted up locally while also targeting its upper echelons of leadership. Doing so would deplete the organization of its entrenched expertise and institutional wisdom, although such skills and knowhow existed in the increasingly powerful local elements. If onlookers saw that the organization was losing – fleeing territory, hemorrhaging people – its brand would suffer.” (McChrystal, 2014, 116).

¹³⁹ “But a number of authoritative sources say these covert activities had a far-reaching effect on the violence and were very possibly the biggest factor in reducing it. Several said that 85 to 90 percent of the successful operations and ‘actionable intelligence’ had come from these new sources, methods and operations.” (Woodward, 2008, 380).

¹⁴⁰ Ver en las memorias del general McChrystal un extenso relato de las actividades del JSOC en Irak, en McChrystal (2014, 84-272).

¹⁴¹ “Two years behind Dave at West Point, I’d known who he was. Now at Fort Stewart we periodically ran together and he helped introduce me to leaders around the post [...] We began a friendship that intersected intermittently for many years before aligning often after 9/11.” (McChrystal, 2014, 39-40).

SOF,¹⁴² por los excelentes resultados de sus operaciones, tras varios años de experiencia realizando acciones directas de eliminación de insurgentes y de acciones contra sus capacidades de mando, adiestramiento y logísticas. Tal es así, que McChrystal le había confesado al todavía jefe de la MNF-I, general Casey, a finales de 2006, que creía que Al-Qaeda en Irak estaba prácticamente derrotada.¹⁴³

Del hecho de que Al-Qaeda estuviese al borde del colapso a finales de 2006 por las acciones de SOF, y que sin embargo la violencia continuase degradando la situación de seguridad en Irak, pueden extraerse dos conclusiones. Por un lado, que la violencia que sufría Irak no era debida solamente a Al-Qaeda, sino además, como refirió Gates, a otros tres hechos: los ataques de la insurgencia sunní contra las fuerzas de la coalición e iraquíes, la violencia sectaria entre sunníes y chiíes, y la violencia entre chiíes por conseguir esferas de poder (McChrystal, 2014, 252). Pero además demostraba que una estrategia COIN *enemy-centric* por sí misma no alcanzaría los resultados positivos en la disminución de la violencia que obtuvo posteriormente la COIN *population-centric*.

Un segundo factor determinante fue el *Anbar Awakening*, que comenzó en 2006, como consecuencia del “error estratégico de Al-Qaeda” al cometer todo tipo de atrocidades contra la propia población sunní a fin de asegurar su sometimiento a su causa, pero que había logrado el efecto contrario.¹⁴⁴ El coronel MacFarland había sabido explotar este resentimiento hacia los desmanes de Al-Qaeda en beneficio de la causa contrainsurgente en Ramadi.¹⁴⁵ Al llegar a Irak, el general Petraeus supo apreciar el potencial de este movimiento y fomentar su expansión, favoreciendo la alianza de las tropas norteamericanas con los líderes tribales sunníes anteriormente enfrentados a EEUU, dedicando a ello importantes cantidades de dinero (Coll, 2008, 10). Por tanto, si bien el *Anbar Awakening* ya estaba en marcha a la llegada de Petraeus, éste supo canalizarlo y potenciarlo eficazmente (Bergen, 2012, 8).

¹⁴² “Both Abizaid and Casey had guided the effort through difficult times, and both had given unfailing, critical support to TF 714. The incredibly lethal targeting machine that Dave Petraeus would soon have at his disposal would not have existed without their guidance.” (McChrystal, 2014, 255).

¹⁴³ “Sir, I told Casey that fall [2006], ‘we’re going to beat Al Qaeda. The leadership is cracking right now. We can feel it. I can’t prove it, but I can feel it.’” (McChrystal, 2014, 247).

¹⁴⁴ “Al Qaeda had made a strategic mistake in the province, overplaying its hand [...] The sheer brutality eroded much of the local support.” (Woodward, 2008, 381).

¹⁴⁵ “The Awakening in Ramadi had emerged in response to the sort of counterinsurgency tactics which had been the exception rather than the rule under Casey, but which became central tenets of strategy after Petraeus and Odierno took over. The surge served as a catalyst that encouraged the Awakening to spread to Sunni areas beyond Anbar.” (Gordon y Trainor, 2012, 384).

Esta alianza tuvo como resultado la constitución de los “Hijos de Irak” (*Sons of Iraq*), con miles de milicianos armados que operaban en sus comunidades proporcionando seguridad, así como valiosísima información a las tropas norteamericanas e iraquíes (Woodward, 2008, 381). Su contribución a la disminución de la violencia en Irak fue esencial.¹⁴⁶ Para finales de 2007, EEUU contaba con unos 70.000 “Hijos de Irak” cobrando un salario para ejercer sus labores de patrulla y seguridad de sus lugares de residencia frente a los ataques insurgentes (Cloud y Jaffe, 2009, 276), posibilitando con ello que las tropas norteamericanas pudiesen redespelgar y ser empleadas en cometidos de mayor rentabilidad.

En su declaración ante el Congreso en abril de 2008, Petraeus anunció la existencia de 91.000 “Hijos de Irak”, tanto sunníes como chiíes, más otros 21.000 ya integrados en las fuerzas de seguridad y que cobraban un salario del gobierno iraquí, lo que se haría gradualmente con el resto (Petraeus, 2008, 3). Sobre todo, enfatizó la excepcional labor de este grupo de iraquíes comprometidos con la protección de su población, muchos de ellos antiguos insurgentes, en la reducción de la violencia.¹⁴⁷ Indudablemente, Petraeus había mostrado una gran visión y habilidad para explotar la situación en beneficio de la causa contrainsurgente. Pero también es indudable que sin el error estratégico de Al-Qaeda no se habría producido el *Anbar Awakening* y su materialización en los “Hijos de Irak”, que tanto contribuyó al éxito de la nueva estrategia.

Y un tercer factor que colaboró en gran medida al triunfo del *surge* fue el anuncio, el 29 de agosto de 2008, del cese de actividades armadas por seis meses del Ejército del Mahdi, la milicia chií de Moqtada al-Sadr, tanto contra la comunidad sunní como contra las fuerzas de EEUU.¹⁴⁸ A mediados de 2008, este grupo se había convertido en el principal enemigo para las tropas norteamericanas e iraquíes,¹⁴⁹ y en la mayor amenaza para la estabilidad de Irak,¹⁵⁰ tras la virtual desaparición de escena de Al-Qaeda. Ello fue consecuencia principalmente de la implicación del

¹⁴⁶ “The transformation of Sunni Arab militias, who had sought to combat US forces and Shi’a militia, into Awakening (Sahwa) Groups or ‘Sons of Iraq’, with the avowed aim of policing their own local areas, is perhaps the most significant reason for the diminishment of violence.” (Rangwala, 2009, 128).

¹⁴⁷ “With their assistance and with relentless pursuit of Al Qaeda-Iraq, the threat posed by AQI—while still lethal and substantial—has been reduced significantly.” (Petraeus, 2008, 1).

¹⁴⁸ “The decision by Muqtada al-Sadr to order the forces loyal to him to avoid confrontation with American troops as the surge began, and later, his August 2007 declaration of a truce were vital.” (Metz, 2010, 39).

¹⁴⁹ “The strongest political opposition to the presence of U.S. troops continues to come from supporters of anti-American cleric Moqtada al-Sadr, who have been involved in fierce clashes with Iraqi and U.S. troops over the past two weeks in Basra and the capital. His followers demand an immediate pullout of all foreign troops from Iraq.” (Paley, 2008).

¹⁵⁰ “The biggest concern in the spring of 2008 was the presence of Shia extremists. While security in most of Iraq improved during the surge, Shia extremists, many with close ties to Iran, had taken over large parts of Basra, Iraq’s second-largest city.” (Bush, 2010, 387).

gobierno de al-Maliki, de mayoría chií, para acabar con sus acciones,¹⁵¹ consciente por las presiones de Petraeus de la importancia de conseguir el fin de estas acciones para la estabilidad del país. Además, al-Sadr se vio cada vez más implicado en las luchas de poder en el seno del chiismo iraquí.¹⁵² Todo ello llevó al cese de sus acciones armadas contra EEUU, si bien no a la desaparición de las milicias chiíes dispuestas a reanudar sus acciones en el futuro.¹⁵³

Al quedar vacante el puesto de jefe del CENTCOM por el abandono inesperado del almirante Fallon, anteriormente referido, tanto el SecDef Gates como el CJCS Mullen inmediatamente pensaron en el general Petraeus como su mejor sustituto, y así se lo propusieron al presidente (Gates, 2014, 189). Si bien Bush y Gates habían considerado a Petraeus anteriormente para futuro jefe de las fuerzas de la OTAN en Europa, la renuncia precipitada del almirante Fallon, junto con sus credenciales de perfecto conocedor de la zona de actuación del CENTCOM, hacían de Petraeus el candidato ideal para ocupar el puesto de Fallon.¹⁵⁴ Bush aceptó la propuesta de Gates sin dudarle, considerando que era el general que necesitaba en este puesto clave para la conducción de las guerras de Irak y Afganistán.¹⁵⁵

Así, el 23 de abril de 2008, el SecDef Gates anunció en una conferencia de prensa el nombramiento del general Petraeus como nuevo jefe del CENTCOM, y del general Raymond Odierno como reemplazo de Petraeus al mando de la MNF-I. Petraeus era, en opinión de Gates, la mejor opción para jefe del CENTCOM,¹⁵⁶ responsable último de todas las operaciones militares en Oriente Medio, con las guerras de Irak y Afganistán como prioridad. Con este nombramiento se evidenciaba, además, la creencia de Bush y Gates en la creciente relevancia de estos conflictos irregulares, cuya gestión precisaba de alguien con experiencia y suficiente bagaje

¹⁵¹ “Maliki had shown himself capable of moving against Shia violence, even if for his own political gain. The one certainty was that the plurality in the Shia community would continue given the clear differences over such issues as Iranian influence, political model, and nationalism versus regionalism.” (Robinson, 2008, 342).

¹⁵² “Sadr’s order that his army stand down for six months marked an unexpected stroke of good luck, another in a series for the Americans.” (Woodward, 2008, 381).

¹⁵³ “The declared ceasefire of the Mahdi Army of Muqtada al-Sadr effectively removed one major actor from the paramilitary struggle, although the militia remains able to mobilize large numbers of Iraqis at short notice.” (Rangwala, 2009, 128).

¹⁵⁴ “The stature that Petraeus had achieved in and outside the United States was off the charts, and the country had not had such a general for many years. The region respected power. If Petraeus was made Central Commander, he would have more authority and gravitas than his predecessors. More important, once he took over the command, the U.S. strategy in the Middle East would be locked in, no matter who won the 2008 presidential race.” (Woodward, 2008, 411).

¹⁵⁵ “I had to find a new commander to lead CENTCOM. There was only one person I wanted: David Petraeus. He had spent three of the past four years in Iraq, and I knew he was hoping to assume the coveted NATO command in Europe. But we needed him at CENTCOM.” (Bush, 2010, 388).

¹⁵⁶ “Gates knew that Petraeus was the natural choice to replace Fallon. No other commander was more familiar with Iraq, and he had worked closely and effectively with Odierno.” (Woodward, 2008, 415).

como Petraeus.¹⁵⁷ En cualquier caso, el general Petraeus seguiría al mando de las fuerzas en Irak hasta septiembre.

La asignación de este cargo a Petraeus, que pasaba a ser el responsable de las dos guerras que mantenían en jaque a la administración Bush, fue comparado con el nombramiento del general Grant por Lincoln como jefe de los ejércitos federales en la guerra de Secesión norteamericana, que acabó salvando a la Unión.¹⁵⁸ Fue asemejada su fama asimismo con la que obtuvo el general Eisenhower tras la victoria en la Segunda Guerra Mundial.¹⁵⁹ Bush también compara en sus memorias la actuación de Petraeus y Odierno con la de Grant y Sherman,¹⁶⁰ en una analogía que refleja el difícil momento que para su presidencia supuso la guerra de Irak.

El general Raymond Odierno, nuevo jefe de la MNF-I, había sido el jefe del Cuerpo de Ejército Multinacional en Irak (*Multi-National Corps Irak, MNC-I*), y por tanto segundo en el mando de las fuerzas norteamericanas en el país,¹⁶¹ desde diciembre de 2006 a febrero de 2008. Es significativo señalar que Odierno había sido el jefe de la 4ª División desplegada en Irak en abril de 2003, justo al finalizar la fase de ofensiva hacia Bagdad, unidad que se caracterizó por una actitud excesivamente agresiva hacia la población civil, como se ha reflejado anteriormente en el Capítulo 7. En junio de 2005, durante una conferencia sobre contrainsurgencia, se había mostrado poco partidario de la aproximación COIN “centrada en la población”.¹⁶²

No obstante, al desplegar en Irak a finales de 2006, con Casey aún como jefe de la MNF-I, tuvo disparidad de opiniones con éste sobre la estrategia a llevar a cabo para combatir a la

¹⁵⁷ “*In promoting Petraeus, President Bush and Secretary Gates signaled faith in him and his understanding of irregular warfare. As Gates put it when he announced the promotion, ‘the kinds of conflicts we are dealing with are very much characterized by asymmetric warfare ... and I don’t know anybody in the United States military better qualified to lead that effort’.*” (Ucko, 2009, 131).

¹⁵⁸ “*The elevation of Petraeus to head the US CENTCOM indicated that Bush had found his Grant [...] Just as Lincoln bet that Grant could replicate his earlier successes at Vicksburg and Chattanooga and achieve the final defeat of the Confederacy, Bush bet that Petraeus would be able to replicate his Iraq success at the theater level including operations in Afghanistan as well as Iraq.*” (Owens, 2011, 52-53).

¹⁵⁹ “*Perhaps no general in America had been held in such near-universal esteem since General Dwight David Eisenhower after victory in World War II.*” (Woodward, 2010, 15).

¹⁶⁰ “*In our own way, we had continued one of the great traditions of American history. Lincoln discovered Generals Grant and Sherman. Roosevelt had Eisenhower and Bradley. I found David Petraeus and Ray Odierno.*” (Bush, 2010, 389).

¹⁶¹ El MNC-I era el mando directo de las operaciones tácticas sobre el terreno, y estaba subordinado a la MNF-I, que ejercía el mando operacional sobre todas las fuerzas norteamericanas en Irak. Esta MNF-I, a su vez, dependía directamente del CENTCOM.

¹⁶² “*He [Odierno] spoke at Basin Harbor, an academic conference on counterinsurgency run by Eliot Cohen in June 2005, and left the experts on the subject there distinctly unimpressed [...] He indicated he knew there were different ways of dealing with insurgency but also showed he was not certain that population-centered COIN was the way to do it [...] In comments the following morning, some said they found him utterly conventional and so not really focused on the task at hand in Iraq.*” (Ricks, 2009b, 109).

insurgencia, siendo Odierno partidario de un aumento de fuerzas para llevar a cabo el modelo de COIN que el *surge* entonces en ciernes anticipaba. Este desacuerdo fue observado por Gates en su primer viaje a Irak como SecDef (Gates, 2014, 44). Fue finalmente el general Odierno, como jefe del MNC-I, quien dirigió la elaboración de los planes iniciales para el empleo de las cinco BCT que empezarían a llegar en febrero, tras haber sido anunciada ya la sustitución de Casey y antes de la llegada de Petraeus a Irak (Ricks, 2009b, 112-114).

Puede considerarse que, con estos nombramientos, el poder político pretendía garantizar la continuidad en la estrategia seguida en Irak con el *surge* (Ucko, 2009, 131), como Gates reconoció ante la prensa.¹⁶³ A mediados de 2008, al producirse estos nombramientos, los líderes de la administración Bush percibían que la próxima campaña para las elecciones presidenciales de noviembre sería dirimida en clave de seguridad nacional, con la guerra de Irak en un papel central.¹⁶⁴ Ante unas elecciones que se presentaban muy difíciles para los republicanos, estos nombramientos en la cúpula militar pretendían cierta garantía de continuidad en el ámbito militar en cuanto a la conducción de la guerra; en el ámbito político esta continuidad sería muy difícil.

El *surge* puede considerarse finalizado en el verano de 2008, con el repliegue de las BCT adicionales. En la práctica se tradujo en una reducción nuevamente a doce meses de los periodos operativos, frente a los quince durante el *surge*, “el más largo desde la Segunda Guerra Mundial” (Kohn, 2008, 6). Si bien era evidente la disminución de los índices de violencia, así como las señales de cierta vuelta a la normalidad en el país, con una percepción positiva entre su población sobre la mejora de las condiciones de vida,¹⁶⁵ existían preocupantes indicios de la fragilidad de esta situación. Un informe elaborado por el DoD sobre la situación en el país en octubre de 2008 reflejaba que sólo dos de los 34 batallones de la policía iraquí eran capaces de planear, conducir y sostener operaciones COIN sin apoyo de EEUU, cifras que para el Ejército eran de 17 sobre el total de 175 batallones (U.S. DoD, 2008, 40-48).

¹⁶³ “*This arrangement probably preserves the likelihood of continued momentum and progress,*’ Gates said. Asked by a reporter whether the move marked a ‘*stay-the-course approach*’ for the administration, the secretary answered, ‘*I think that the course, certainly, that General Petraeus has set has been a successful course. So frankly, I think staying that course is not a bad idea.*’ (Woodward, 2008, 416).

¹⁶⁴ “*As the presidential election loomed just four months away, Gates felt that if the election somehow became a referendum on Iraq, the American public would still want to end the war faster than he thought would be wise for the long-term position of the United States. For the moment, it looked like the real issue in the campaign, as far as the war was concerned, was not going to be whether to draw down, but rather how quickly. Gates hoped that in their new positions, Petraeus and Odierno would be able to determine the pace of withdrawal as they saw fit.*” (Woodward, 2008, 419).

¹⁶⁵ “*Iraqis believe the security situation is better locally than nationally. Research conducted in October 2008 reveals that 76% of Iraqis described the security situation in their neighborhoods as calm, a 15-percentage-point increase from November 2007.*” (U.S. DoD, 2008, 26).

Bush en sus memorias hace un balance muy positivo en términos de reducción de la violencia, de normalización de la vida política, y de la disminución en el número de bajas norteamericanas.¹⁶⁶ Entre las causas a las que atribuye este éxito, se refiere a “la nueva estrategia COIN que adoptamos” (Bush, 2010, 392), lo que indica hasta qué punto Bush había interiorizado los postulados de COIN. Si tras el 11-S había encontrado en los *neocons* la fórmula para hacer frente a la difícil situación de EEUU, cinco años después había encontrado en los “COINdinistas” la fórmula para revertir la situación del grave problema que para su presidencia suponía la guerra de Irak.

10.2.2. La institucionalización de COIN.

El triunfo del *surge*, y con él del paradigma COIN implementado por Petraeus en las calles de Bagdad, tuvo también sus efectos en los despachos de Washington. Los máximos líderes políticos en el ámbito de la seguridad y defensa mostraban su apoyo explícito a esta nueva aproximación al empleo del poder militar.¹⁶⁷ Hacia finales de 2008, el éxito atribuido al *surge* tuvo efectos en cuanto a la difusión del “paradigma COIN” a nivel institucional. Con ello, los “COINdinistas” dispusieron de más tiempo para tratar de implementar la nueva estrategia también en el Pentágono (Ucko, 2009, 130), completando el proceso “de abajo arriba” (*top down*) iniciado años atrás.

Se ha expuesto previamente cómo el presidente Bush, en su última etapa en la Casa Blanca, experimentó una conversión al “paradigma COIN”, que reconoció como la estrategia que necesitaba para Irak. Y el SecDef Gates también se había aproximado a la “comunidad COIN”, en fuerte contraste con su predecesor, siendo “el principal defensor de muchos de sus argumentos”, manifestando en diversos foros que “las guerras no convencionales serán en las que EEUU se verá envuelto con mayor probabilidad en el futuro” (Ucko, 2009, 134). Gates declaró la necesidad de contar con capacidades para misiones de reconstrucción y estabilización,

¹⁶⁶ “By the time the surge ended in the summer of 2008, violence in Iraq had dropped to the lowest level since the first year of the war. The sectarian killing that had almost ripped the country apart in 2006 was down more than 95 percent [...] Iraqi forces were preparing to take responsibility for security in a majority of provinces. American deaths, which routinely hit one hundred a month in the worst stretch of the war, never again topped twenty-five, and dropped to single digits by the end of my presidency.” (Bush, 2010, 389).

¹⁶⁷ Ver Capítulo 18, “The Insurgents in the Pentagon”, en Kaplan (2013, 270- 283); Capítulo 5 “U.S. Army Adaptation: Organizational Outputs and Learning” en Serena (2011, 104-120); y Capítulo 8 “Innovation or Inertia” en Ucko (2009, 141-167).

por lo que la *American Way of War* debía enfrentarse a una nueva realidad.¹⁶⁸

Quedaba evidenciada la transición efectuada por el DoD durante la administración Bush desde su foco en la Transformación y el empleo de las nuevas tecnologías como vertebradoras del empleo del poder militar, al reconocimiento de la necesidad adoptar una nueva estrategia para poder vencer en la “Guerra larga”.¹⁶⁹ Tal es así, que los “COINdinistas” pasaron a considerar a SecDef Gates como “uno de los suyos” (Kaplan, 2013, 278). Por tanto, con la publicación del FM 3-24 y su aplicación en Irak en el *surge*, Petraeus y los COINdinistas habían conseguido su ambición de llevar hasta los más altos niveles de la institución militar su intento de cambiar la forma preferente de hacer la guerra de los militares de su país.¹⁷⁰

Desde su llegada al Pentágono, en vísperas del *surge*, el SecDef Gates se mostró decidido a adoptar cambios importantes en los aspectos de personal, materiales y doctrina.¹⁷¹ Ello significaba priorizar las “guerras presentes” sobre las “guerras futuras”,¹⁷² por lo que había que prestar máxima atención a las capacidades para “luchar y vencer en los conflictos actuales”.¹⁷³ En palabras de Gates, “como secretario de defensa, he expresado en repetidas ocasiones mi intención de institucionalizar COIN y la capacidad de conducir operaciones de estabilización” (Gates, 2009, 5). Se analiza a continuación el impacto que este intento de adoptar el paradigma COIN, alentado por los “COINdinistas” y por SecDef, tuvo en el estamento militar norteamericanos en los ámbitos de personal, materiales y doctrina, como más significativos.¹⁷⁴

¹⁶⁸ “*The unorthodox ideas that Petraeus had championed years ago in Sosh now dominated high-level Pentagon strategy papers and policy speech [...] Gates’s message was that the American Way of War, built around quick battles and high-tech weapons, was giving way to a new reality in which economic development and improved governance were often more important than overwhelming force.*” (Cloud y Jaffe, 2009, 291).

¹⁶⁹ “... *an eight-year period in which DoD transitioned from an exclusive focus on high-intensity combat to the growing realization that counterinsurgency presented a critical challenge.*” (Ucko, 2009, 4).

¹⁷⁰ “... *over the long haul, he [Petraeus] wanted to force a change in mindset, to drive a wedge into mainstream Army thinking, to broaden and overhaul the official definition of war in a way that he’d been thinking about and advocating for over twenty years.*” (Kaplan, 2013, 165).

¹⁷¹ “*Gates saw that the entire Defense Department needed an overhaul – in the way its leaders bought weapons, managed budgets, promoted officers, and fought wars. He had just two years, the time left in Bush’s second term as president: not enough time to do much besides deal with Iraq.*” (Kaplan, 2013, 275).

¹⁷² “No obstante, este pragmatismo demostrado por los responsables militares podría acabar imponiendo el criterio expresado por un militar norteamericano de alta graduación, durante una reciente entrevista al *New York Times*: ‘No importa tener las mejores capacidades para ganar una guerra dentro de 20 años, si perdemos la GWOT el próximo año.’” (Cepeda, 2007, 21).

¹⁷³ “*But we must not be so preoccupied with preparing for future conventional and strategic conflicts that we neglect to provide all the capabilities necessary to fight and win conflicts such as those the United States is in today.*” (Gates, 2009, 2).

¹⁷⁴ Ver estudios sobre el alcance de los cambios en las fuerzas armadas como consecuencia del proceso de adaptación a las condiciones impuestas por la guerra de Irak y Afganistán en Capítulo 8 “*Innovation or Inertia*” de Ucko (2009, 141-167),

En cuanto al ámbito del personal, tres son los campos en los que fue apreciable la influencia adquirida por el nuevo paradigma COIN: la promoción a puestos de alta responsabilidad a “COINdinistas” hasta entonces relegados; el cambio de especialidad de miles de soldados y el aumento en el número total de efectivos, especialmente en las fuerzas terrestres.

En noviembre de 2007, el general Petraeus, entonces al mando del *surge* en Irak, hubo de viajar a EEUU al ser nombrado presidente del tribunal evaluador para la selección de 40 nuevos generales entre más de mil coroneles candidatos. Se trató de una muestra del prestigio que gozaba Petraeus en el seno de las Fuerzas Armadas. Pero ante todo, debe considerarse como el reconocimiento de la conveniencia de asignar mayores responsabilidades a aquellos militares que se habían destacado por sus cualidades más allá del empleo de la fuerza y por su espíritu innovador (Tyson, 2007). Este proceso habría sido alentado directamente por Gates, en su intento de “institucionalizar una mentalidad COIN” en el Ejército (Owens, 2011, 97). Fue la oportunidad de promoción para oficiales a quienes hasta entonces había sido negado su ascenso, debido a sus ideas “no convencionales” y contrarias al *Army Way of War* imperante.

Era el caso de los coroneles McMaster y MacFarland, famosos COINdinistas por sus éxitos en la aplicación del paradigma COIN en Tal-Afar y Ramadi previamente al *surge*.¹⁷⁵ Con ello el Ejército, a través de la influencia ejercida por Petraeus, recompensaba el pensamiento creativo e innovador asociado a la práctica de COIN. El SecDef Gates también se mostró partidario en público de revisar las políticas de promoción de oficiales,¹⁷⁶ favoreciendo un cambio para reconocer las cualidades en esta nueva forma de hacer la guerra. En definitiva, esta promoción de oficiales con experiencia en COIN indicaba un cambio en la actitud mantenida hasta entonces,¹⁷⁷ significando “un importante cambio cultural en el Ejército” (Kaplan, 2013, 283).

Un segundo aspecto en el que la asunción del paradigma COIN influyó en el ámbito del personal fue el cambio de su especialidad a miles de soldados, desde las propias del conflicto convencional, como arma acorazada o artillería, hacia otras más demandadas en COIN, como por ejemplo operaciones psicológicas, asuntos civiles, ingenieros y policía militar, entre otras.

¹⁷⁵ “McMaster’s name had previously twice been omitted from the list of promotions to brigadier general, prompting speculation that the Army was refusing to reward others who showed innovative thinking and expertise in counterinsurgency; his promotion in 2008, along with that of Colonel MacFarland, suggested that a new course had been set.” (Ucko, 2009, 131).

¹⁷⁶ “In a speech at a large Army conference last month, Defense Secretary Robert M. Gates raised the need for holding onto young combat veterans and ‘reexamining assignments and promotion policies that in many cases are unchanged since the Cold War’.” (Tyson, 2007).

¹⁷⁷ “Petraeus’s involvement coincides with the Army’s consideration of initiatives to change its promotion system to reward a new generation of officers skilled in today’s counterinsurgency warfare.” (Tyson, 2007).

Esta medida afectó a unos 100.000 militares, tanto del componente activo como del de reserva,¹⁷⁸ lo que permitía disponer de mayor volumen de tropas para misiones distintas de las de combate, propias de un contexto COIN.

Y el tercer aspecto a destacar en el terreno del personal fue el incremento en los números de soldados totales en las fuerzas terrestres, anteriormente referido, en concreto 65.000 para el Ejército y 27.000 para los *Marines*. Con esta medida el presidente Bush trataba de compensar la oposición de los máximos líderes militares al incremento de fuerzas en Irak, profundamente preocupados por la enorme presión a que se encontraban sometidos los soldados y sus familias, así como los perniciosos efectos de estas operaciones prolongadas a efectos de reclutamiento y retención del personal.¹⁷⁹ Este aumento se realizaría secuencialmente en varios años, por los que sus efectos no serían apreciables a corto plazo.

En cuanto a los aspectos de materiales y equipamiento para las fuerzas armadas, han sido estudiadas con anterioridad las decisiones adoptadas por el SecDef al ocupar su cargo para dotar a las fuerzas desplegadas en operaciones de los medios que precisaban con urgencia, en perjuicio de las elevadísimas inversiones en sistemas de armas “transformacionales” que desviaban recursos hacia la que pasó a ser la prioridad absoluta: las guerras en curso en Irak y Afganistán. Gates estaba seriamente contrariado con la falta de concienciación que percibía en los líderes militares sobre la importancia máxima que había de concederse a estas guerras, debiendo priorizarse la adquisición de aquellos materiales precisos para la seguridad de las fuerzas propias,¹⁸⁰ y abandonar otros programas de sistemas de armas para las “guerras del futuro”.¹⁸¹

Ejemplos paradigmáticos de lo anterior fueron la adquisición de los MRAP para proteger a las tropas contra los IED,¹⁸² que tantas bajas estaban causando. Si bien Gates obtuvo del Congreso parte del coste de adquisición de los MRAP con una dotación adicional (Woodward, 2010, 22), el DoD hubo de modificar otros programas, como el caza F-22, ciertos buques de última

¹⁷⁸ “Manpower reductions and rebalancing of active/RC units were made in field artillery, air defense, engineer, armor, and ordnance battalions. The liberated manpower was to be distributed among military police, transportation, POL/water supply, civil affairs, PSYOPS, and biological detection units—all areas of high demand in carrying out S&R missions in distant areas.” (Kugler, 2008, 19).

¹⁷⁹ Baste como ejemplo que el Ejército ofrecía un bono de 35.000 dólares para aquellos capitanes que no abandonasen el ejército al finalizar su compromiso (Tyson, 2007).

¹⁸⁰ “There were too few officers on the Joint Staff or the various services working every day to help the war fighters come home alive, Gates believed.” (Woodward, 2020, 20).

¹⁸¹ “Now there was a real war going on, yet the senior officers in the Pentagon were shuffling through their routines as if Americans in uniform weren’t fighting and dying anywhere on the planet.” (Kaplan, 2013, 271).

¹⁸² Ver apartado “Mine-Resistant, Ambush-Protected Vehicles” en Gates (2014, 119-126), donde éste refiere las razones que le llevaron a potenciar la adquisición de estos vehículos.

generación, y el sistema FCS del Ejército, con resistencia de los altos mandos militares.¹⁸³ El SecDef reaccionó con firmeza, otorgando al programa MRAP la máxima prioridad para el DoD.¹⁸⁴ Tras su despliegue y dotación a las fuerzas en Irak y Afganistán, se redujeron las bajas en un 75 por ciento.¹⁸⁵

Pero no eran únicamente los altos mandos militares los que abogaban por el mantenimiento de estos costosos programas. Los intereses corporativos de las grandes empresas de armamento, aliadas con los círculos políticos de Washington, también se oponían al abandono en estas grandes inversiones para los sistemas de armas del futuro.¹⁸⁶ En definitiva, se trataba del “complejo militar-industrial”, sobre el que el presidente Eisenhower había alertado en su momento, como se ha referido en el Capítulo 1 de este trabajo. Este influyente “complejo militar-industrial” era contrario al tipo de guerra abogado por Petraeus y sus COINdinizistas, que no requería de costosos sistemas de armas de producción masiva.

En el ámbito de la doctrina, la enseñanza militar y el adiestramiento de las fuerzas también quedó patente la influencia del paradigma COIN, con un impulso hacia el “aprendizaje institucional” (*institutional learning*) que introdujese sus principios en la forma de actuar y pensar de los miembros de los ejércitos a fin de incorporar eficazmente las experiencias de las operaciones en curso.¹⁸⁷ Se produjo un gran aumento en el número de publicaciones doctrinales relacionadas con COIN, lo que parece presuponer que estos principios estaban siendo asimilados por la institución. Sin embargo, no se debe asociar necesariamente una relación causa-efecto entre el grado de desarrollo doctrinal y la asimilación por parte de la institución de estos principios (Ucko, 2009, 20).

Un hito muy importante fue la publicación del *Field Manual 3-0, Operations*, en febrero de

¹⁸³ “They talked as if the two wars were some kind of passing distraction, and their pet projects took precedence.” (Woodward, 2010, 21).

¹⁸⁴ “At the end of May [2007], I approved putting the MRAP program in a special, very small category of Defense procurement, effectively setting aside many bureaucratic hurdles typical of military programs. It gave the MRAP program legal priority over other military and civilian industrial production programs... [...] I emphasized that getting MRAPs to Iraq as fast as possible was essential...” (Gates, 2014, 123). Llegaron a adquirirse un total de 27.000 vehículos MRAP, con un coste de 40 billones de dólares (Gates, 2014, 124).

¹⁸⁵ “The investment saved countless lives and limbs. Over time, casualty rates in MRAPs were roughly 75 percent lower than they were in Humvees, and less than half those in Abrams tanks, Bradley fighting vehicles, and Stryker armored vehicles.” (Gates, 2014, 124).

¹⁸⁶ “There was little institutional support in the Pentagon defense industry or Congress for the relatively low-tech weapons needed for wars such as those in Iraq and Afghanistan. Lawmakers wanted to focus on big, expensive projects that brought jobs to their districts.” (Cloud y Jaffe, 2009, 291).

¹⁸⁷ “... the success of the surge added momentum to the ongoing process of institutional learning at the Pentagon, as manifested in a stream of plans, official publications, and field manuals.” (Ucko, 2009, 132).

2008, que actualizaba al existente, anterior al 11-S. En el FM 3-0 se reflejaba la necesidad de considerar las operaciones de estabilización y reconstrucción como parte integral de todas las operaciones militares, tanto ofensivas como defensivas.¹⁸⁸ En definitiva, las fuerzas militares debían estar preparadas para realizar operaciones en todo el espectro del conflicto (*full-spectrum operations*), concepto éste que se impone como principio operacional básico para las fuerzas terrestres, y en el que la capacidad de rápida adaptación de las unidades a las variaciones de la situación es la clave.¹⁸⁹ Esta doctrina considera a la insurgencia, contrainsurgencia y guerra no convencional dentro del concepto “guerra irregular”, llevada a cabo “entre la población”.¹⁹⁰

En octubre de 2008 se publicó el *Field Manual 3-07, Stability Operations (FM 3-07)*, que define a las operaciones de estabilización como aquellas en las que las fuerzas militares establecen un entorno seguro, facilitan la reconciliación entre los adversarios, establecen las instituciones, y facilitan la transferencia de responsabilidad a una autoridad legítimamente establecida”, siempre en el contexto de la unidad de esfuerzo con el resto de elementos del poder nacional (U.S. Department of the Army, 2-2). Se ha expuesto en el Capítulo 9 su relación con COIN, de forma que una estrategia COIN debe incorporar necesariamente este tipo de operaciones de estabilización. La publicación de este FM, además, puede considerarse como “el reconocimiento institucional a las dificultades encontradas en Irak” (Serena, 2011, 164).

En los siguientes años vieron la luz otras publicaciones, tanto en el nivel táctico, como en el conjunto, que evidenciaban la importancia que había adquirido COIN en el ámbito doctrinal. El *FMI 3-24.2 Tactics in Counterinsurgency*, reflejaba como ejemplos históricos a Thompson y Galula, reconocidos como clásicos COIN (U.S. Department of the Army, 2009b, 3-9 – 3-10), además de definir el propósito de COIN como “proteger a la población y aislarla de la insurgencia (U.S. Department of the Army, 2009b, 5-1), reflejando con ello el principio básico de los clásicos COIN y el FM 3-24.

Pero fue sobre todo en el ámbito de la instrucción y el adiestramiento donde los cambios

¹⁸⁸ “Army forces must address the civil situation directly and continuously, combining tactical tasks directed at noncombatants with tactical tasks directed against the enemy. These tasks have evolved from specialized ancillary activities—civil-military operations—into a central element of operations equal in importance to the offense and defense—stability and civil support. (U.S. Department of the Army, 2008a, ix-x).

¹⁸⁹ “The Army must be effective across the entire spectrum of conflict, from stable peace, through insurgency, to general war. Units need to adapt quickly and to shift with little effort from a focus on one portion of the spectrum of conflict to focus on another.” (U.S. Department of the Army, 2008a, p. 1-19).

¹⁹⁰ “Irregular warfare differs from conventional operations dramatically in two aspects. First, it is warfare among and within the people [...] Secondly, irregular warfare also differs from conventional warfare by its emphasis on the indirect approach.” (U.S. Department of the Army, 2008a, p. 2-9).

fueron más notables, poniendo en evidencia la incorporación del “aprendizaje institucional” que la guerra de Irak estaba imponiendo en el estamento militar en cuanto al desarrollo de nuevas tácticas y técnicas de lucha contra la insurgencia. Las unidades militares en preparación para su despliegue en Irak abandonaron el paradigma prevalente que relegaba el adiestramiento para las operaciones no bélicas a un plano marginal, para pasar a dar absoluta prioridad al adiestramiento en tácticas, técnicas y procedimientos de COIN.¹⁹¹

Por tanto, en los primeros años de la GWOT, el estamento militar estaba sufriendo un importante proceso de adaptación a esta nueva forma de hacer la guerra, impulsado *bottom-up* y alentado desde el poder político, principalmente el SecDef Gates, así como desde fuera de la institución militar por “la comunidad de expertos no gubernamentales”.¹⁹² Estos cambios en los ámbitos de personal, materiales y adiestramiento, además, estaban comenzando a provocar un cambio fundamental en el ámbito cultural (Cloud y Jaffe, 2009, 295).

Pero este proceso contaba con serios obstáculos, “por razones históricas, estratégicas e institucionales” (Ucko, 2009, 61). Así, si bien entre los mandos intermedios comenzaba a imponerse poco a poco esta nueva *American Way of War*, que encontraba su aplicación inmediata en los escenarios de guerra de Irak y Afganistán, sin embargo los altos mandos militares en el Pentágono no mostraron un apoyo decidido a la nueva estrategia COIN (Ucko, 2009, 119), como se ha estudiado con anterioridad. Petraeus era la excepción a esta norma.¹⁹³ Esta situación era advertida por el SecDef Gates, que reconocía en las grandes burocracias como el DoD una “resistencia al cambio” (Gates, 2009, 5). Estas palabras de Gates en 2009 recuerdan a las de Rumsfeld en 2001, al llegar al Pentágono y tratar de imponer su “paradigma transformacional”.

Además de la falta de apoyo de la cúpula militar, tampoco existía suficiente respaldo desde la industria de defensa ni el Congreso, poniéndose en cuestión, ya en 2009, “lo que durarían las ideas de Petraeus” (Cloud y Jaffe, 2009, 291). Esta situación llegó a provocar una división en el

¹⁹¹ “For decades, the Army postulated that a force that was capable of conducting HIC [high-intensity combat] was equally capable of conducting all other operations.” (Serena, 2011,167).

¹⁹² “As with the initial development of American nuclear strategy in the 1940s and 1950s and the creation of counterinsurgency strategy in the 1960s, the community of nongovernment experts was an important source of ideas unconstrained by bureaucratic or organizational imperatives. Traditionally, much of the creativity in American strategy comes from outside the formal system.” (Metz, 2010a, 25).

¹⁹³ “...General Petraeus represented a minority within the U.S. military leadership. In spite of his command of U.S. forces in Iraq, his influence in the Pentagon, along with that of the counterinsurgency community that he was seen as championing, was far from assured. Much would come down to whether or not his venture in Iraq succeeded.” (Ucko, 2009, 120).

seno de las fuerzas terrestres entre “COINdinistas” y partidarios de las fuerzas militares convencionales, y a su vez agrandaba la tradicional rivalidad entre ejércitos, al considerarse las fuerzas aéreas y la armada relegadas por su menor protagonismo en COIN.¹⁹⁴ Las ideas de Petraeus y su “paradigma COIN” se enfrentaban a un importante grupo de detractores dentro de las Fuerzas Armadas, que veían amenazada su tradicional forma de concebir el empleo del poder militar, con empleo masivo de carros de combate y potencia de fuego, buques y aeronaves.¹⁹⁵

En suma, a pesar de las resistencias internas y externas a la imposición de COIN en el seno de las fuerzas militares norteamericanas, en general éstas mostraron su capacidad de adaptación al nuevo enemigo y entorno en el que tenían que desarrollar sus misiones en Irak y Afganistán. Pero esta adaptación experimentada a fin de proporcionar fuerzas para las operaciones mejor dotadas, preparadas y organizadas para combatir a la insurgencia con el modelo COIN distaba de representar una auténtica institucionalización de COIN en el estamento de la seguridad y defensa de EEUU.

¹⁹⁴ “Likewise, it is also becoming clear that whole COIN/nation-building approach is dividing the military internally, between the ‘COINdinistas’ and the ‘big Army,’ and increasingly with those services (the Air Force and the Navy) who have a vested bureaucratic interest (and a plausible strategic rationale) for focusing on other sorts of military operations.” (Desch, 2010, 3).

¹⁹⁵ “Petraeus also had his detractors in a military in which every service was fiercely committed to its own new high-tech weapons systems. None of them particularly benefited from Petraeus’s advocacy of counterinsurgency, which didn’t rely on new ships or tanks or fighter jets. Generals from the heavy Army built to defeat the Russians at the Fulda Gap thought his belief in counterinsurgency bordered on religious zeal. They were worried that he was taking the Army down a path that was diminishing its ability to fight a formidable opponent such as China.” (Broadwell, 2012, 5-6).

CAPÍTULO 11

AFGANISTÁN, O LA APLICACIÓN IMPERFECTA DEL “PARADIGMA COIN”

“The fear of praetorianism aside, events during both Bush and Obama administrations suggest that the real civil-military danger facing the Republic is not the existence of a threat to civilian control of the military, but the lack of ‘trust’ between civilians and the military. This has been a problem on both sides in both the Bush and Obama administrations.”

Mackubin Thomas Owens, *U.S. Civil-Military Relations After 9/11*, p. 62

Tras el estudio de los principales factores que intervinieron en la aplicación del “paradigma COIN” en Irak, este capítulo analiza el proceso de toma de decisiones de los máximos líderes políticos y militares implicados en la guerra de Afganistán durante la administración Obama. Se estudia además la forma en que se manifiesta la adhesión o no a los principios de COIN que habían terminado por imponerse en la narrativa de la Casa Blanca con la administración Bush a finales de 2006. Asimismo, son de interés las interacciones entre estos líderes, que conformaron unas especiales relaciones cívico-militares que, al igual que había ocurrido en el caso de la primera parte de la administración Bush, influyeron negativamente en la implementación de la estrategia COIN en Afganistán.

11.1. LA “GUERRA BUENA” Y LA “GUERRA MALA”.

El 4 de noviembre de 2008 se produjo un hecho sin precedentes: fue elegido como nuevo ocupante de la Casa Blanca el primer presidente afroamericano en la historia de EEUU.¹ Tras

¹ “Obama’s election represented not one but several watersheds. It is easy, years after it took place, to simply accept the presence of an African American in the Oval Office. But it was a massive and profound shift for America.” (Rothkopf, 2014, 139).

ocho años de administración Bush, EEUU y el mundo en general observaban con expectación los cambios que se producirían en la forma de hacer política en el país, y fundamentalmente cómo estos cambios afectarían a las relaciones exteriores norteamericanas.

11.1.1. Barack Obama y su nueva aproximación al “problema afgano”.

Al abandonar George W. Bush la Casa Blanca en enero de 2009, el balance en política exterior y de seguridad que dejaba a Barack Obama no era demasiado prometedor, con varias decenas de miles de soldados norteamericanos en dos guerras a las que no se les adivinaba un final próximo. Ya desde su campaña electoral, Obama había anunciado su intención de poner fin a la “guerra de elección” (*War of choice*) o “guerra mala”, es decir, la guerra de Irak, para centrarse en la “guerra de necesidad” (*War of necessity*) o “guerra buena”,² esto es, la guerra de Afganistán.³ Incluso los más declarados contrarios a la guerra de Irak se mostraban de acuerdo con perseguir y derrotar en Afganistán a los responsables del 11-S.⁴

Cuando el 10 de enero de 2007 el presidente Bush anunció el *surge*, el entonces senador Barack Obama había mostrado ante las cámaras su desacuerdo con esta medida, y su intención de oponerse a esta estrategia que enviaba más tropas a Irak.⁵ En su campaña presidencial, uno de los puntos esenciales del programa del candidato Obama fue su oposición a la guerra de Irak y su intención de aumentar la implicación en Afganistán,⁶ lo que en su momento causó desconcierto

² Los términos “guerra de necesidad” (*War of necessity*) y “guerra de elección” (*War of choice*) son los argumentos esenciales de la obra del experto en seguridad y defensa Richard Haas, director del *Center of Foreign Relations*. La primera se refería a aquella en la que están en juego los intereses vitales de la nación, y no existe alternativa viable al empleo del poder militar, mientras que en la segunda están implicados otros intereses de menor importancia, y existen otras alternativas al empleo de la fuerza militar. Expone como ejemplo de *War of necessity* la guerra del Golfo contra Irak de 1991, mientras que el ejemplo paradigmático de *War of choice* sería la invasión de Irak de 2003. Ver Haas (2009).

³ “*In Obama’s formulation, Afghanistan became the ‘good war’ and ‘the central front on terror’ from which we had been distracted by our misadventure in Iraq.*” (Owens, 2011, 59-60).

⁴ “*While going to war in Iraq was a source of great political controversy, even the voices of the extreme left in the United States shared the view that we had a legitimate interest in going hard after those terrorists responsible for the attacks on Wall Street and the Pentagon. As activist filmmaker Michael Moore observed, ‘most liberals I know were for invading Afghanistan right after 9/11’.*” (Rothkopf, 2014, 148).

⁵ “*Minutes after the president finished speaking, MSNBC flashed to Senator Barack Obama in the Capitol. ‘I am not persuaded that 20,000 additional troops in Iraq is going to solve the sectarian violence there,’ Obama said. In fact, I think it will do the reverse. I think it takes pressure off the Iraqis to arrive at the sort of political accommodation that every observer believes is the ultimate solution to the problems we face there. So I am going to actively oppose the president’s proposal.*” (Woodward, 2008, 315-316).

⁶ “*Senator Obama says America must shift its defense resources from Iraq to Afghanistan, which he sees as ground zero for any war on terrorism. He says he would remove one or two brigades a month from Iraq, and get all combat*

entre parte de sus seguidores que pretendían ver en él a un antibelicista opuesto a participar en cualquier aventura bélica.⁷ La estrategia de seguridad nacional que implementaría si alcanzaba la presidencia se articularía según sus palabras sobre cinco objetivos principales; el primer era “finalizar la guerra de Irak de forma responsable”, siendo el segundo “finalizar la guerra contra Al-Qaeda y los talibanes” (Rothkopf, 2014, 157).

El nuevo presidente Obama se encontró con 150.000 soldados desplegados en Irak y con una situación de seguridad sensiblemente mejor que dos años atrás, gracias al *surge* y al desempeño del general Petraeus con su aplicación del “paradigma COIN”. No obstante, la situación que heredó en Afganistán era muy diferente. Con 32.000 soldados norteamericanos y 29.000 de países aliados dispersos con un país de orografía muy difícil y comunicaciones terrestres prácticamente inexistentes, sus efectos en la lucha contra la insurgencia eran muy limitados. El desarrollo económico del país era muy pobre, y el presidente Hamid Karzai contaba con un gobierno corrupto y falto de legitimidad ante la población afgana. A ello se unía la inoperancia del Ejército y fuerzas de seguridad afganas.⁸ Tras varios años de representar Irak la prioridad absoluta para EEUU, Obama pretendía hacer cumplir su promesa electoral (Edwards, 2012, 102) y otorgar prioridad al “problema afgano”.

A los pocos días de hacerse cargo del mando del CENTCOM, el general Petraeus realizó un viaje a Afganistán y Paquistán en noviembre de 2008, aún con Bush en la Casa Blanca, queriendo con ello enviar una señal de atención hacia este escenario,⁹ la “guerra olvidada” en palabras del general retirado James Jones (Sanger, 2009, 167). Irak devoraba la mayor parte de los recursos humanos y económicos que EEUU estaba empeñando en la “Guerra larga”.¹⁰ Petraeus obtuvo una pésima impresión sobre la situación de seguridad, la escasez de tropas y recursos económicos para poder llevar a cabo una efectiva estrategia COIN, así como la falta de concienciación por parte del mando norteamericano en Afganistán sobre la importancia de atraer a los insurgentes hacia EEUU y el gobierno de Kabul, acción fundamental en contrainsurgencia

troops out within 16 months [...] In Afghanistan, he has promised to ramp up the American military effort, particularly on the Pakistani border...” (Cooper et al., 2008).

⁷ “Many of his supporters cringed whenever they heard Obama talk about increasing the American force in Afghanistan; after all they had been drawn to him as the antiwar candidate. But Obama needed to provide his defense credentials, and for him Afghanistan was the right war.” (Sanger, 2009, 170).

⁸ “Put simply, all the hopeful signs in Iraq were missing in Afghanistan.” (Woodward, 2010, 41-42).

⁹ “I was trying to send a signal,’ he said later. ‘You show by where you go and by the use of your time what’s most important.’” (Woodward, 2010, 17).

¹⁰ “In the words of one of the Bush administration’s White House inner circle, ‘almost before we got started in Afghanistan, Iraq began to suck all the oxygen out of the room. It just never got the attention it deserved ... or required’.” (Rothkopf, 2014, 149).

(Woodward, 2010, 17), y que tan buenos réditos había proporcionado en Irak.

Desde el primer momento de ser elegido presidente, Obama pensó en mantener a Robert Gates en su puesto como SecDef.¹¹ Considerado como un republicano moderado, sus dos años en el Pentágono a cargo de las guerras de Irak y Afganistán hacían que contase con una valiosa experiencia, que podría ser de gran utilidad para el repliegue de Irak que Obama tenía en mente.¹² Además, en los dos años que llevaba en el cargo había demostrado un talante diferente, instaurando un clima para las relaciones cívico-militares distinto al de su predecesor.¹³

El 21 de enero de 2009, al día siguiente de su toma de posesión como presidente, Obama se reunió con su Consejo de Seguridad Nacional para estudiar la situación de la guerra de Irak. Durante la campaña electoral había prometido retirar todas las tropas del país en el plazo máximo de 16 meses tras su llegada a la Casa Blanca, es decir, a mediados de 2010. Pero una vez considerada la situación, decidió encargar a su equipo de seguridad una revisión de la estrategia a seguir hacia Irak, debiendo presentarle tres opciones; una de ellas debía ser la retirada completa en 16 meses (Woodward, 2010, 75-76). En cualquier caso, todo aumento de tropas para Afganistán precisaba primero de una reducción de las desplegadas en Irak, así como del desvío de otros recursos masivamente empleados en este país en detrimento de Afganistán. Era el caso de los aviones no tripulados o drones, masivamente empleados en Irak, y que además serían más rentables en el escenario montañoso de Afganistán (Sanger, 2009, 137-138).

Tres días después de esta reunión sobre la guerra de Irak correspondió el turno a Afganistán. Ante el Consejo de Seguridad Nacional, y con presencia del jefe del CENTCOM, general Petraeus, Obama expuso su intención de enviar más tropas a Afganistán, si bien pretendía hacerlo en el contexto de una estrategia de amplio alcance. Tanto el CJCS, general Mullen, como el jefe del CENTCOM, general Petraeus, estaban dirigiendo revisiones de la estrategia seguida en Afganistán, pero sin una coordinación aparente entre ellas,¹⁴ lo que debía evitarse para conseguir una única visión por parte del Pentágono (Gates, 2014, 339).

¹¹ El recién nombrado presidente eligió también a otro republicano para su gabinete, Ray LaHood, como Secretario de Transporte (Grunwald, 2013, 108).

¹² *“Retaining Gates at the Pentagon might make sense, the president elect said. Continuity during the wars could be essential. And it might be helpful as U.S. troops pulled out of Iraq to have at the Pentagon someone who had overseen the stabilization and reduction of violence there.”* (Woodward, 2010, 17).

¹³ *“A new administration might even ask Robert Gates to stay on; he has presided over the Pentagon with a calming, steady hand after Rumsfeld’s departure.”* (Kohn, 2008, 7).

¹⁴ *“All the reviews should be gathered together,” Obama said. As he saw it, there was no coherent strategy. The ultimate strategy must explain the logic for adding more troops and show how the fight would be carried out going forward.”* (Woodward, 2010, 79-80).

En esta reunión, Petraeus expuso que “no podrían alcanzarse los objetivos de EEUU sin más tropas”. Para evitar que Afganistán volviese a ser santuario del terrorismo y el extremismo, “no bastaba con llevar a cabo acciones contraterroristas con drones armados y SOF”, sino que era preciso “realizar COIN para estabilizar el país, proteger a la población y formar al Ejército y la policía” (Woodward, 2010, 80). Petraeus y Mullen defendieron la necesidad de desplegar los 30.000 soldados adicionales solicitados por el jefe de las fuerzas norteamericanas en Afganistán, general McKiernan, con el vicepresidente Joe Biden oponiéndose a cualquier envío de tropas (Gates, 2014, 337).

Dos semanas después, el Consejero de Seguridad Nacional, general de *marines* retirado James Jones, presentó a Obama cuatro opciones de despliegue de tropas adicionales para Afganistán. Con diversos matices, oscilaban desde una de 17.000 soldados más, hasta una de 27.000, prácticamente la entidad solicitada por McKiernan, pero que desplegarían escalonadamente. La recomendación de los líderes militares y de Jones fue la del envío de 17.000 de forma inmediata, por la celebración de elecciones presidenciales en Afganistán para agosto que hacía preciso una mejora lo antes posible de las condiciones de seguridad (Woodward, 2010, 96-97). Se pretendía repetir los efectos del *surge* de 2007 en Irak, si bien con una entidad de fuerzas menor teniendo en cuenta el empeño de las fuerzas militares norteamericanas aún en curso en ese país.

Finalmente, el presidente optó por esta opción. Su decisión de aumentar el contingente de tropas en Afganistán en 17.000 soldados había sido tomada apenas un mes después de su llegada a la Casa Blanca, y contó con el apoyo mayoritario de la opinión pública norteamericana.¹⁵ Fue anunciada con un simple comunicado oficial del Pentágono, sin una aparición oficial del presidente, a diferencia de la realizada por Bush con ocasión del *surge*, en enero de 2007.

La nueva aproximación de EEUU al problema afgano fue anunciada el 27 de marzo de 2009 por el presidente Obama, a los dos meses de haber ocupado la presidencia. Se trataba de “una nueva estrategia integral para Afganistán y Paquistán”, cuyo objetivo principal era “perturbar, desmantelar y derrotar a Al-Qaeda” en ambos países.¹⁶ Así, la administración Obama consideraba que debía abordarse de manera integral el problema de Afganistán y Paquistán, denominándose la estrategia con el acrónimo “AfPak” (Woodward, 2010, 99). Al ser presentada

¹⁵ “Sixty-five percent of the American public supported the new president’s decision, including not only 65 percent of Democrats, but also 75 percent of Republicans and 57 percent of Independents.” (Edwards, 2012, 102).

¹⁶ “So I want the American people to understand that we have a clear and focused goal: to disrupt, dismantle and defeat al Qaeda in Pakistan and Afghanistan, and to prevent their return to either country in the future. That’s the goal that must be achieved.” (Obama, 2009a)

públicamente, Jones se refirió a la “estrategia AfPak” como el intento de “tratar Afganistán y Paquistán como dos países, pero como un único desafío en una única región” (Jones, 2009).

A los 17.000 nuevos soldados para Afganistán aprobados en febrero, la “estrategia AfPak” implicaba el despliegue de otros 4.000 para adiestramiento del Ejército afgano (Jones, 2009). Éstos se sumarían a los 32.000 ya desplegados, más unos 30.000 de 26 países aliados, si bien la mayor parte de estos países aportaban sus tropas como fuerzas de mantenimiento de la paz, evitando implicarse en las acciones de combate que la situación requería.¹⁷ Estas cifras quedaban lejos del borrador inicial de esta estrategia, que preveía un total de 134.000 tropas en el país, a fin de poder llevar a cabo una auténtica “estrategia integrada cívico-militar de COIN”. Ello habría supuesto un despliegue adicional de 100.000 soldados en Afganistán, opción que ni el propio Petraeus apoyó (Woodward, 2010, 99-103).

En esencia, cabe destacar tres aspectos que diferencian esta estrategia “AfPak” de la aproximación realizada hasta entonces al problema afgano. Primero, el reconocimiento de la necesidad de considerar a Afganistán en el contexto de su relación con Paquistán. En 2008, este país parecía haberse consolidado como santuario y base logística a Al-Qaeda y los talibanes,¹⁸ acabando por convertirse en un problema añadido en el contexto de la GWOT.¹⁹ Para ello, según reconocían los propios líderes talibanes, contaban con el apoyo más o menos activo del gobierno, en concreto de los servicios de inteligencia paquistaníes.²⁰

El segundo aspecto destacable era la mayor implicación en la “construcción de naciones”, con énfasis en la necesidad de fortalecer la economía e instituciones tanto en Afganistán como en

¹⁷ “Rather than focusing on counterterrorism operations and rooting out al Qaeda and the Taliban, the core of the American mission, the allies signed on as a peacekeeping force. Making matters worse, each nation operated under its own combat rules, often including strict prohibitions about wandering beyond their designated territory.” (Sanger, 2009, 114).

¹⁸ “The future of Afghanistan is inextricably linked to the future of its neighbor, Pakistan. In the nearly eight years since 9/11, al Qaeda and its extremist allies have moved across the border to the remote areas of the Pakistani frontier. This almost certainly includes al Qaeda's leadership: Osama bin Laden and Ayman al-Zawahiri [...] For the American people, this border region has become the most dangerous place in the world.” (Obama, 2009a, 2-3).

¹⁹ “In fact, Pakistan had emerged as the problem child of the war on terror [...] Pakistan's borders were absolutely porous. Taliban and al-Qaeda fighters could pass one way or another between Pakistan and Afghanistan while US military were often hamstrung by diplomatic challenges [...] By 2008 the Pakistanis were not making things easier on their side of the border and al-Qaeda was gaining strength. They and their Taliban allies were becoming bolder.” (Rothkopf, 2014, 316).

²⁰ “Based on interviews with nine current Taliban field commanders and ten former senior Taliban officials as well as dozens of Afghan leaders, the report argues that relations between the Taliban and the Pakistani intelligence (the ISI) are dense and ongoing. One senior southern Taliban leader said: ‘Every group commander knows the reality—which is obvious to all of us—that the ISI is behind the Taliban, they formed and are supporting the Taliban.’” (Galston, 2010, 4).

Paquistán.²¹ El incremento en los esfuerzos civiles era un elemento esencial de la nueva estrategia, apoyando al gobierno afgano “para servir a su pueblo y desarrollar una economía no dominada por la producción y tráfico de drogas” (Gates, 2014, 343). Para facilitar el logro de este objetivo, Obama nombró al embajador Richard Holbrooke como enviado especial para Afganistán y Paquistán, “que trabajará estrechamente con el general Petraeus para integrar los esfuerzos civiles y militares” (Obama, 2009a, 3). Así, el modelo Limpiar- Mantener- Construir (*Clear- Hold- Build*) se convertía en Limpiar- Mantener- Construir-Transferir (*Clear- Hold- Build- Transfer*),²² en referencia a la importancia que adquiriría la transferencia de la responsabilidad al gobierno de Afganistán en el menor plazo posible.

El tercer aspecto, y más significativo para el objeto de este trabajo, es la no existencia de referencias a COIN como principio de empleo del poder militar. El objetivo era Al-Qaeda, a la que se pretendía “perturbar, desmantelar y derrotar”, lo que se denominó “las tres Ds”.²³ No se menciona en ninguna ocasión el término “contrainsurgencia” ni a las operaciones COIN para la protección y seguridad de la población, a diferencia de lo proclamado por Bush al anunciar el *surge*.²⁴ Previamente, Petraeus había albergado el temor de que su “paradigma COIN” no fuese a gozar del favor de la nueva administración Obama, a diferencia de lo que había ocurrido en el periodo final de la administración Bush (Woodward, 2010, 94). Sus temores parecieron confirmarse al ver un borrador de la estrategia,²⁵ y se confirmaron definitivamente con su promulgación. El presidente Obama no parecía comulgar con el “paradigma COIN”.

En relación con la nueva estrategia, entre la comunidad de analistas y expertos en seguridad y defensa existían firmes defensores de la conveniencia de mantener COIN como base de la actuación de las fuerzas norteamericanas en Afganistán, según el modelo iraquí. Frederick Kagan, que junto con el general Keane habían sido los “padres intelectuales” del *surge* para Irak

²¹ “*Yet it is bold – and politically brave – because, at a time of economic crisis and war-weariness at home, Mr. Obama is ordering not just a major increase in U.S. troops, but also an ambitious effort at nation-building in both Afghanistan and Pakistan.*” (President Obama's Plan, 2009).

²² “*Thus the counter-insurgency mantra of ‘clear, hold and build’ became, under Obama, ‘clear, hold, build and transfer’.*” (Fair, 2010, 2).

²³ Además de “estrategia AfPak”, fue también conocida como “estrategia de las tres Ds” en referencia al objetivo marcado por Obama para ella: “*disrupt, dismantle and defeat Al-Qaeda*” (Woodward, 2010, 144).

²⁴ “*He [Obama] never used the words ‘counterinsurgency’ or ‘counterterrorism’ in the speech, but the strategy he announced was clearly a blend of both.*” (Gates, 2014, 343).

²⁵ “*The president’s draft gave scant attention to that and, ominously, the word ‘counterinsurgency’ was not mentioned. This concerned Petraeus. Some thought the general was transfixed by his protect-the-people counterinsurgency success in Iraq. But Petraeus was aware of his infatuation. He worried about becoming the victim of his previous triumph. It was possible a counterinsurgency could be the wrong track for Afghanistan.*” (Woodward, 2010, 111).

de 2007,²⁶ defendía en febrero de 2009 la necesidad de adquirir un compromiso de largo plazo en Afganistán e Irak (Kagan, 2009, 4), y que a pesar de las diferencias entre ambos escenarios, las lecciones del éxito de COIN en Irak debieran ser aplicables a Afganistán.²⁷ Era partidario de una COIN “centrada en la población”, frente a la COIN “centrada en el enemigo” que, sobre la base de acciones contraterroristas, había demostrado no conducir a resultados resolutivos.²⁸

Por el contrario, el profesor de estrategia y experto en COIN, Steven Metz, significaba las diferencias entre la situación de Irak y de Afganistán, defendiendo la no aplicabilidad del modelo iraquí al caso afgano.²⁹ Gian Gentile, coronel retirado y profesor de historia en West Point, expresaba que COIN no podía ser una solución válida al problema afgano, toda vez que para que sea efectiva, se trata de “un compromiso por una generación, y no por un par de años”.³⁰

En el momento de anunciarse la “estrategia AfPak”, el jefe de las fuerzas norteamericanas en Afganistán era el general David McKiernan. Había sido el jefe de las fuerzas terrestres durante la invasión de Irak en 2003, teniendo entonces bajo sus órdenes al general Petraeus y su 101^a División. En octubre de 2008 había sido nombrado jefe de las tropas norteamericanas y aliadas en Afganistán, encontrándose en esta ocasión a las órdenes de su antiguo subordinado y jefe del CENTCOM, general Petraeus. McKiernan había solicitado 30.000 soldados adicionales todavía con Bush en la presidencia (Woodward, 2010, 70), lo que no fue atendido.

En conversaciones de Petraeus con su mentor, el general Keane y artífice del *surge* en Irak, éste expuso sus reservas sobre la capacidad del general McKiernan para liderar el renovado esfuerzo que implicaba la implementación de la nueva estrategia, considerándole demasiado conservador, perteneciente a la “vieja escuela” y proclive a operaciones contraterroristas que

²⁶ Ver su informe en favor del *surge* para Irak en Kagan (2007).

²⁷ “*Perhaps the most important lesson of Iraq that is transportable to Afghanistan is this: It is impossible to conduct effective counterterrorism operations (i.e., targeting terrorist networks with precise attacks on key leadership nodes) in a fragile state without conducting effective counterinsurgency operations (i.e., protecting the population and using economic and political programs to build support for the government and resistance to insurgents and terrorists).*” (Kagan, 2009, 5).

²⁸ “*It was not until units already on the ground applied a new approach—a counterinsurgency approach—and received reinforcements that we were able to defeat al-Qaeda in Iraq [...] We have, furthermore, been targeting leadership nodes within terrorist networks in Afghanistan and Pakistan for seven years now, yet the groups are not defeated. Absent a counterinsurgency and nation-building strategy that leads the population to reject the terrorists, killing bad guys will not defeat well-organized and determined terrorist networks.*” (Kagan, 2009, 5).

²⁹ “*Without similar conditions—and good thinking, luck, and timing—the surge of troops in Afghanistan may not produce anything like the positive strategic results that appear to be emerging in Iraq.*” (Metz, 2010a, vi).

³⁰ “*Gentile is convinced that Obama’s ‘surge’ in Afghanistan can’t work—at least not in a time frame that Obama or his country will accept. I think history shows that if a nation is going to try this kind of military method—population-centric counterinsurgency, which is also nation building—it doesn’t happen in a couple of years. It’s a generational commitment.*” (Crowley, 2010, 5).

habían demostrado no ser resolutivas (Woodward, 2010, 83). Además, no estaba llevando a cabo una tutela efectiva del poder político en Afganistán, imprescindible para conseguir un gobierno legítimo a ojos de su pueblo, elemento esencial en la lucha contra la insurgencia.³¹ Para Gates, aunque McKiernan era “un muy buen soldado, carecía de la flexibilidad y comprensión de un espacio de batalla tan complejo como el de Afganistán” (Gates, 2014, 344; Allen, 2010, 30).

Como sustituto para McKiernan, Keane propuso al general Stanley McChrystal, que gozaba de un gran prestigio en el Pentágono.³² Había sido jefe del JSOC de 2003 a 2008, dirigiendo muy eficazmente los esfuerzos para la eliminación de líderes e infraestructura de la insurgencia en Irak y otras zonas del mundo. A pesar de ello, McChrystal era un convencido de que las acciones contraterroristas no eran suficientes para la derrota de la insurgencia (Woodward, 2010, 85).

Al igual que había ocurrido con el *surge*, la nueva estrategia AfPak sería implementada por un nuevo jefe sobre el terreno. Así, en mayo de 2009, el SecDef Gates anunció que el general McKiernan sería sustituido por el general McChrystal para el mando de las fuerzas militares en Afganistán. Con este cambio buscaba “ideas frescas” y una aproximación novedosa al problema de Afganistán, que iniciaba una nueva etapa con la “estrategia AfPak”, y veía en el general McChrystal, que entonces gozaba de una alta reputación, el jefe adecuado para llevarla a cabo.³³ Se trataba de la primera vez que un jefe militar había sido relevado del mando en tiempos de guerra, desde que el presidente Truman destituyó a McArthur en 1951 (Gates, 2014, 346).

En su comparecencia ante el comité del senado responsable de su confirmación como jefe de las fuerzas norteamericanas en Afganistán, el 2 de junio de 2009, el general McChrystal expuso que posiblemente serían precisas más tropas que los 21.000 soldados adicionales anunciados por la Casa Blanca, que además no finalizarían su despliegue hasta octubre.³⁴ Con esta declaración, McChrystal ponía en cuestión la decisión del Pentágono de no enviar más tropas hasta

³¹ “Keane had heard that McKiernan was not interacting with provincial governors, which limited American influence on the Afghan political regime. Failure to perform a textbook counterinsurgency would doom the U.S. mission.” (Woodward, 2010, 83).

³² “Gates had frequent interactions with McChrystal, who was considered the superstar of the ‘A Team’ within the Defense Department.” (Allen, 2010, 31).

³³ “Today we have a new policy set by our president. We have a new strategy, a new mission I [Gates] believe that new military leadership also is needed.’ Gates listed the questions he expected McChrystal to answer as the new commander: ‘How do we do better? What new ideas do you have? What fresh thinking do you have? Are there different ways of accomplishing our goals?’” (Woodward, 2010, 119).

³⁴ “... in his confirmation testimony, the new American commander in Iraq, General Stanley McChrystal, announced that the prime yardstick by which he would measure success or failure in Afghanistan would not be the number of insurgents killed, but the number of civilians protected.” (Dobbins, 2009, 141).

transcurrido un año, momento en el que se realizaría una evaluación de los efectos logrados.³⁵

Esta actitud mostrada por el nuevo jefe en Afganistán, expresada también en otros foros, y que contaba con el apoyo del CJCS Mullen, causó desconcierto en el equipo de seguridad nacional, que daba por cerrado por el momento el debate sobre tropas adicionales para Afganistán con los 21.000 ya comprometidos. Finalmente, la Casa Blanca solicitó a McChrystal que presentase su valoración de la situación a los 60 días de su misión como jefe de ISAF en Afganistán (Woodward, 2010, 124-125), que comenzó el 15 de junio.

El general Jones, Consejero de Seguridad Nacional, en un viaje a Afganistán días después de la llegada de McChrystal, le hizo saber el malestar existente en la Casa Blanca con motivo de su petición, así como el creciente clamor en diversos foros sobre la necesidad de enviar más fuerzas en el país, alentado desde los altos mandos militares, y entre ellos por el propio McChrystal.³⁶ Éste justificó la necesidad de más tropas sobre la base de los datos que indicaban un repunte de la actividad insurgente en los últimos meses, que hacían insuficiente el aumento de tropas aprobado el pasado febrero.³⁷ McChrystal mostró además su convencimiento de que sólo con acciones contraterroristas de eliminación de insurgentes no se alcanzarían los objetivos.³⁸

Tras su llegada a Kabul, McChrystal comenzó los trabajos para la elaboración de su informe con la valoración de la situación, además de visitar a sus fuerzas sobre el terreno. En sus contactos con Washington, expuso que la situación era “mucho peor de lo que esperaba”, tanto en el aspecto de la seguridad como de la gobernabilidad.³⁹ Un borrador inicial, a principios de julio, concluía que el problema principal era el corrupto e ineficiente gobierno afgano, que malograba cualquier intento de llevar a cabo una efectiva campaña COIN (Woodward, 2010,

³⁵ “The media did not seem to pick up on McChrystal’s meaning, but National Security Adviser Jim Jones did [...] a campaign for more troops by McChrystal and Mullen was underway, though the Pentagon had officially committed to holding forces at the current level for a full year, at which point the new strategy –and the impact of 21,000 more troops – could be evaluated.” (Woodward, 2010, 123).

³⁶ “Put yourself in the president’s place,’ Jones said. ‘What would you think if you heard all of this coming up in different – public, private, media – forums? This doesn’t make sense’.” (Woodward, 2010, 133).

³⁷ “Graphs or insurgent attacks also reinforced what McChrystal was saying. The number of attacks was approaching 550 a week and had nearly doubled within the past month. IED incidents were also spiking. The roadside bombs were on a pace to kill 50 coalition troops a month, compared to just eight a month at the same point last year.” (Woodward, 2010, 133-134).

³⁸ “The four-star general had previously commanded U.S. Special Forces, leading missions into Afghanistan and Iraq that wiped out terrorists and insurgents. He seemed to have arrived at a COIN strategy by trial and error, after learning firsthand that America could not simply kill its way out of the war.” (Woodward, 2010, 149).

³⁹ “In a June 24 video conference, McChrystal told me for the first time that he had found the situation in Afghanistan much worse than he expected [...] Overall, he said, governance was very bad and creating a lot of problems” (Gates, 2014, 352-353).

151). Las dos conclusiones preliminares para McChrystal eran el progresivo fortalecimiento de la insurgencia y el debilitamiento del gobierno afgano, con una corrupción generalizada que provocaba la desconfianza de la población hacia las autoridades. El nuevo jefe de las fuerzas de EEUU comunicó a estas autoridades su idea de “cambiar la estrategia de ISAF para centrarse en la protección de la población y no en perseguir a insurgentes” (McChrystal, 2014, 329).

En cualquier caso, aun sin declarar explícitamente su preferencia por una estrategia COIN para Afganistán, Obama mostraba su predisposición hacia una creciente implicación en este país, incluyendo el aumento de tropas desplegadas. Así, el 17 de agosto de 2009, el presidente anunció en un acto público su voluntad de que EEUU continuase su implicación en la *War of necessity* de Afganistán para evitar que Al-Qaeda utilizase este país como santuario desde el que lanzar ataques a EEUU, mientras que la *War of choice* que representaba la guerra de Irak acabaría con el repliegue de las tropas norteamericanas a finales de 2011.⁴⁰

Sin embargo, no existía consenso en el seno de la administración Obama sobre la actitud a seguir hacia el problema afgano.⁴¹ El equipo de seguridad nacional se encontraba dividido en dos grupos; por un lado, el vicepresidente, su jefe de gabinete, y buena parte de sus asesores políticos; por el otro Gates, Clinton y Mullen (Gates, 2014, 350). El vicepresidente Joe Biden era partidario de una aproximación contraterrorista y opuesta al envío de más tropas, contraria por tanto a la estrategia COIN que Obama parecía compartir, si bien no explícitamente. Ello suponía una presión adicional sobre McChrystal, partidario de la implementación del paradigma COIN, si bien adaptado a las circunstancias específicas de Afganistán.⁴² Los opuestos al envío de tropas, además, exponían que sentían la presión de los máximos líderes militares, Mullen, Petraeus y McChrystal, para forzar al presidente en este sentido (Gates, 2014, 350).

McChrystal remitió al Pentágono el informe el 30 de agosto de 2009, con el título “Valoración Inicial del Jefe de ISAF” (*COMISAF's Initial Assessment*).⁴³ En él exponía cómo la insurgencia ganaba terreno, principalmente por la inoperancia y corrupción de las autoridades afganas y sus fuerzas de seguridad, por lo que “se precisaba una nueva estrategia para la

⁴⁰ “President Obama on Monday defended his decision to increase American involvement in Afghanistan, calling it ‘a war of necessity’ [...] ‘We must never forget,’ he [Obama] said. ‘This is not a war of choice. This is a war of necessity’...” (Stolberg, 2009).

⁴¹ Ver Capítulo 10 “Afghanistan: A House Divided”, en Gates (2012, 335-386).

⁴² “Since President Obama took office there has developed at the highest levels a debate concerning Afghanistan as to whether our focus should be counterinsurgency (COIN), which is favored by the McChrystal camp, or counterterrorism (CT), which is favored by the Biden camp.” (Gorka, 2010, 7).

⁴³ Ver un completo trabajo sobre el proceso y vicisitudes de su elaboración en Brand (2011).

campaña, centrada en la protección de la población en vez de en ocupar terreno y destruir a las fuerzas insurgentes” (Gates, 2014, 355). En esencia, proponía una estrategia COIN “centrada en la población” con aumento de tropas (Brand, 2011, vii). McChrystal quiso reflejar su estimación sobre el número de soldados necesario para llevar a cabo su “paradigma COIN”, consciente de la polémica que suscitaba, a fin de no entrar en un “juego de cifras” que centrara la atención únicamente sobre este aspecto del informe y dejara sin valor el detallado análisis que incluía.⁴⁴

McChrystal se refiere a este informe como su certera descripción “de la esencia de los desafíos y riesgos” a que se enfrentaba en Afganistán (McChrystal, 2014, 337), y asegura que refleja la situación de la forma más realista posible.⁴⁵ A los diez días de su estudio en el Pentágono, Gates remitió el informe a Obama, junto con un documento anexo en el que McChrystal exponía “por qué únicamente una estrategia contraterrorista no funcionaría en Afganistán” (Gates, 2014, 364), informe que adquiriría aún mayor significado proviniendo del que era posiblemente el mayor experto en práctica contraterrorista del momento.⁴⁶

En esos días, altos mandos militares realizaron diversas apariciones en medios de comunicación exponiendo la necesidad de más tropas para Afganistán. Entre ellos es de destacar al general Petraeus, que declaró la insuficiencia de la estrategia “contraterrorista plus” impulsada desde el poder político, debiendo aplicarse en su lugar “una campaña COIN con todos los recursos precisos”.⁴⁷ Los colaboradores de Obama consideraron estas declaraciones como “un descarado intento de presión para forzar al presidente a aprobar el envío de más tropas” (Gates, 2014, 367). Si bien el informe no reflejaba las tropas consideradas necesarias, comenzó a difundirse por parte de líderes militares y expertos en seguridad y defensa que McChrystal creía

⁴⁴ “Although it was pretty clear to most everyone involved in the assessment process that an approved counterinsurgency strategy would require more forces, US military leadership did not want the strategic assessment to be simplified down to just a numbers game.” (Brand, 2011, 27).

⁴⁵ “I understood the tendency of military leaders to be optimistic, often dangerously so [...] My responsibility was to provide my best military judgment, and I had done that.” (McChrystal, 2014, 338).

⁴⁶ “At that point, McChrystal was almost certainly the most lethal and successful counterterrorism practitioner in the world. The successes of the U.S. forces under his command in both Iraq and Afghanistan were legion and legendary. The paper I gave to the president was a distillation of years’ experience in hunting bad guys.” (Gates, 2014, 364).

⁴⁷ “On September 4, The Washington Post columnist Michael Gerson published an interview with Petraeus in which the general stated flat-out that while there was no guarantee more troops would lead to success in Afghanistan, ‘it won’t work out if we don’t’ send a lot more. He dismissed the ‘counterterrorism plus’ strategy as insufficient...” (Gates, 2014, 367).

necesarios entre 30.000 y 40.000 soldados adicionales para implementar la nueva estrategia.⁴⁸

A las tres semanas de presentado el informe, cuando aún estaba siendo revisado por la Casa Blanca, se produjo el hecho “que fracturó la poca confianza que aún quedaba entre el presidente y sus colaboradores, y los líderes militares” (Gates, 2014, 367). El periodista Bob Woodward publicaba en el *Washington Post* un artículo claramente basado en una copia filtrada del informe, del que incluía párrafos textuales.⁴⁹ El informe, denominado “Plan McChrystal” (Bacevich, 2010a, 2), fue publicado poco después por el *Washington Post*,⁵⁰ aunque sin incluir los contenidos más sensibles.⁵¹

McChrystal en sus memorias refiere que no se sorprendió por la filtración, “porque son sucesos normales en Washington D.C.”, sino lo que le frustró fue la rapidez con la que ocurrió, que hizo que los medios de comunicación y la opinión pública en general formasen su propio juicio al respecto, condicionando con ello el proceso de toma de decisiones en la Casa Blanca y el Pentágono (McChrystal, 2014, 344). La filtración de este informe, que contaba con una importante clasificación de seguridad, fue interpretada como otro intento de la élite militar de influir en la clase política para decidir en favor de un nuevo aumento de fuerzas para Afganistán, y causó la impresión en la Casa Blanca de que los militares estaban tratando de presionar al presidente, con el consiguiente perjuicio para las relaciones cívico-militares.⁵²

No obstante, y a pesar del malestar causado entre los líderes políticos por esta filtración, Obama continuó con su intención de apoyar la actuación de McChrystal en Afganistán. Éste había remitido una solicitud de 40.000 soldados adicionales, como continuación a su informe de finales de agosto en el que apostaba por una estrategia COIN “centrada en la población”, lo que le alineaba en el bando de los “COINdinistas”.⁵³ Sin embargo, no existía consenso pleno entre

⁴⁸ “Admiral Michael Mullen, chairman of the joint chiefs, told Congress that more troops would be needed, and experts suggested that the number of additional soldiers and Marines necessary to execute the new strategy was thirty to forty thousand.” (Owens, 2011, 60).

⁴⁹ Ver “*McChrystal: More Forces or 'Mission Failure'*”, en Woodward (2009).

⁵⁰ Ver http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109pdf?hpid=topnews (consultado en octubre de 2015).

⁵¹ “Senior administration officials asked *The Post* over the weekend to withhold brief portions of the assessment that they said could compromise future operations. A declassified version of the document, with some deletions made at the government's request, appears at washingtonpost.com.” (Woodward, 2009). Ver también Gates (2014, 368).

⁵² “*The White House was furious. McChrystal, they felt, was trying to bully Obama, opening him up to charges of being weak on national security unless he did what the general wanted.*” (Hastings, 2010, 8).

⁵³ “... after Gen. David Petraeus beta-tested the [COIN] theory during his ‘surge’ in Iraq, it quickly gained a hardcore following of think-tankers, journalists, military officers and civilian officials. Nicknamed ‘COINdinistas’ for their cultish zeal, this influential cadre believed the doctrine would be the perfect solution for Afghanistan.” (Hastings, 2010, 7).

los máximos líderes militares sobre la conveniencia de aplicar esta estrategia para Afganistán. Mientras el CJCS Mullen, el jefe del CENTCOM Petraeus y el jefe de las fuerzas en Afganistán McChrystal apoyaban la aproximación COIN, otro grupo de mandos militares, encabezados por los generales Cartwright, vice CJCS, y Allen, segundo jefe del CENTCOM (Rothkopf, 2014, 178), no la creían la más conveniente.

La actitud de Obama hacia la guerra de Afganistán le estaba causando desacuerdos no sólo con miembros destacados de su gabinete, como su vicepresidente, sino también en el ámbito del partido demócrata y círculos sociales afines, que criticaron su política hacia este conflicto,⁵⁴ próxima en cierta forma a las tesis republicanas. En octubre de 2009, sólo el 36 por ciento de los votantes demócratas aprobaba un posible incremento de tropas en Afganistán para atender la solicitud de McChrystal de 40.000 soldados más (Edwards, 2012, 132). Su aproximación hacia la guerra de Afganistán fue uno de los dos asuntos que le enfrentó en el Congreso a los senadores de su propio partido, siendo el otro su política de recorte de impuestos (Edwards, 2012, 162).

Pero al mismo tiempo, su actitud era percibida en el ámbito militar como poco resolutiva en la implicación de los recursos que la guerra de Afganistán precisaban para cambiar su rumbo. Entre McChrystal, responsable de implementar las acciones militares, y Obama, como “comandante en jefe”, se estaba consolidando una desconfianza mutua, que “siguió aumentando a medida que pasaban los meses sin una decisión presidencial respecto a la estrategia o los recursos” (Arteaga, 2010a, 2), a la vez que Obama acusaba lo que consideraba intentos inaceptables de condicionar sus decisiones por parte de los líderes militares, y también del propio McChrystal.

Finalmente, en una conferencia en West Point el 1 de diciembre de 2009, el presidente Obama reafirmó su compromiso previo con la retirada de todas las tropas de Irak en diciembre de 2011.⁵⁵ Pero además, anunció que aumentaría en 30.000 soldados el contingente en Afganistán en 2010, si bien comenzarían a ser replegadas todas las tropas en un plazo máximo de 18 meses.⁵⁶ Enviaba así un mensaje de urgencia tanto a las autoridades norteamericanas que lideraban los esfuerzos en Afganistán, como al presidente Karzai (Brand, 2011, 24). A pesar del

⁵⁴ “Sometimes liberal activists and bloggers had genuine ideological disagreements with Obama’s less liberal policies, like his escalation of the war in Afghanistan, his refusal to nationalize banks, or his empty rhetoric about helping homeowners.” (Grunwald, 2013, 349).

⁵⁵ “We will remove our combat brigades from Iraq by the end of next summer, and all of our troops by the end of 2011. That we are doing so is a testament to the character of the men and women in uniform.” (Obama, 2009b, 3).

⁵⁶ “And as Commander-in-Chief, I have determined that it is in our vital national interest to send an additional 30,000 U.S. troops to Afghanistan. After 18 months, our troops will begin to come home. These are the resources that we need to seize the initiative, while building the Afghan capacity that can allow for a responsible transition of our forces out of Afghanistan.” (Obama, 2009b, 4).

asunto de la filtración, el informe parecía haber surtido efecto, logrando McChrystal en gran medida el aumento de tropas que demandaba,⁵⁷ si bien por con un límite de tiempo.⁵⁸ El término “contrainsurgencia” tampoco era mencionado en su discurso, identificado con el léxico republicano.⁵⁹ Obama había ordenado eliminarlo de la terminología oficial, por considerarlo asociado a Bush y su gestión de la guerra de Irak, de la que trataba de marcar distancias.

El aspecto que más controversia levantó sobre este anuncio no fue en sí el número de soldados que se desplegarían, sino la referencia al momento en el que serían replegados. Así, al día siguiente de este anuncio por parte del presidente, el SecDef Gates, la Secretaria de Estado Clinton y el CJCS Mullen testificaron ante el Congreso, donde dejaron claro que “la fecha de julio de 2011 para comenzar el repliegue de las tropas en Afganistán era flexible”, no debiendo proporcionar fechas que permitiese a la insurgencia planear sus acciones futuras en consecuencia. Gates se mostró contrario a establecer una fecha para el repliegue,⁶⁰ y McChrystal desde Afganistán declaró que sería contraproducente transmitir el mensaje de que “a los 18 meses, todos fuera”. Gates, Clinton y Mullen, no obstante, defendieron la validez de esta referencia temporal de julio de 2011 como recordatorio a los afganos, y a su gobierno en particular, de que no contarían con la presencia de EEUU eternamente (Bumiller, 2009).

11.1.2. El *surge* en Afganistán y la salida de Irak.

Con el inicio de 2010 puede considerarse que empezaba una nueva etapa en la guerra de Afganistán. La “estrategia AfPak”, si bien anunciada en marzo del año anterior, hasta diciembre no había recibido la aprobación de los recursos humanos adicionales para llevarla a cabo, 30.000 soldados, menos de los solicitados por McChrystal. En cualquier caso, desde la llegada de Obama a la presidencia en enero de 2009, sus dos decisiones sobre aumento de tropas en Afganistán habían sumado más de 50.000 nuevos soldados.

⁵⁷ “*In the end, however, McChrystal got almost exactly what he wanted [...] The president had thrown his weight, however hesitantly, behind the counterinsurgency crowd.*” (Hastings, 2010, 9).

⁵⁸ “*In the face of these difficulties, the persuasive analytical work and well-argued conclusions in ‘COMISAF’s Initial Assessment’ were key to General McChrystal and others persuading President Obama to reaffirm his counterinsurgency strategy and reinforce his Afghan campaign with 30,000 additional troops.*” (Brand, 2011, 49).

⁵⁹ “*He [Obama] said again that he didn’t want to use the word ‘counterinsurgency,’ but just talk instead about security for the Afghan population centers [...] The full counterinsurgency was not possible, yet it had become a Republican mantra.*” (Woodward, 2010, 304).

⁶⁰ “*Eight hours later on the House side, Mr. Gates was still answering the same question when he said: ‘I have adamantly opposed deadlines. I opposed them in Iraq, and I oppose deadlines in Afghanistan.’ In Afghanistan, he said, ‘This will be a gradual process’.*” (Bumiller, 2009).

Si bien el término “contrainsurgencia” no existía en el léxico de la administración Obama, el presidente parecía inclinarse a favor de las tesis contrainsurgentes, como reconocía el “COINdista” John Nagl, que consideraba COIN “la opción menos mala” para el problema afgano.⁶¹ El entonces embajador de EEUU en Kabul, Karl Eikenberry, reconocería más tarde que “la doctrina COIN era la esencia del *surge* en Afganistán” (Eikenberry, 2013, 1), términos ambos, COIN y *surge*, proscritos en el léxico oficial.

Las tropas adicionales anunciadas por Obama en diciembre de 2009 no completarían su despliegue en Afganistán hasta septiembre del siguiente año, dadas las enormes dificultades logísticas que entrañaba la proyección por aire y tierra hasta este país, con muy pobres infraestructuras.⁶² Mientras tanto, las relaciones del general McChrystal con los líderes políticos de EEUU, en especial el presidente y su equipo de asesores, continuaba deteriorándose, en el contexto de las nocivas relaciones cívico-militares existentes, que continuaba ensanchando la brecha en la confianza mutua entre líderes políticos y militares.

McChrystal era firme partidario de un modelo de COIN “centrado en la población”, como había quedado patente desde que tomó el mando de las fuerzas en Afganistán en junio del año anterior, y reflejado en su informe remitido dos meses después a Washington. A pesar de su amplísimo historial contraterrorista, con años de dirección de este tipo de acciones en Irak, su experiencia en ese país le había mostrado que la solución al problema afgano requería algo más que “ataques directos contra la insurgencia” (McChrystal, 2014, 350), ya que “una estrategia contraterrorista, en última instancia, acaba por ceder la zona y de su población al enemigo”.⁶³

Pero esta visión no era compartida por el liderazgo político en Washington. En junio de 2010, la guerra de Afganistán sobrepasó en duración a la de Vietnam, la más larga hasta ese momento en la historia de EEUU (Hastings, 2010, 9). Durante la primavera de 2010, “el escepticismo de

⁶¹ “And, by committing 30,000 troops, plus winning almost 10,000 more from NATO allies, Obama has effectively endorsed General Stanley McChrystal’s written assessment of the war, the first page of which calls for ‘an integrated civilian-military counterinsurgency campaign.’ ‘I would say that the decision the president reached is an acknowledgement that counterinsurgency is the least bad of the options available,’ Nagl says.” (Crowley, 2010, 1).

⁶² “The logistics challenges in Afghanistan were beyond daunting, but Mullen, Petraeus, and the military’s logistics professionals pretty much pulled it off. When the Defense Department informed the White House in January that the last few thousand troops might not arrive until early September, we were accused of having misled the president.” (Gates, 2014, 475).

⁶³ “My background in counterterrorism made the approach tempting, but I reluctantly concluded it wouldn’t work. Watching efforts like Doug P.’s and Sean MacFarland’s fight in Ramadi, I’d left Iraq with the conviction that strikes could damage insurgent forces, but I felt that a counterterrorism strategy would ultimately cede control of an area, and of its population, to the enemy. If our mission included an Afghanistan capable of defending its people and sovereignty, it would require more.” (McChrystal, 2014, 350).

Obama hacia la estrategia que McChrystal estaba implementando” era palpable por todos los asistentes a las videoconferencias en las que participaban ambos (Gates, 2014, 483). En una entrevista concedida a principios de junio, McChrystal admitía que los progresos en Kandahar, baluarte de los talibanes, llevarían más tiempo del esperado, siendo más importante “hacerlo bien que hacerlo rápido”.⁶⁴ El hecho de que un año más tarde no dispusiese aún de las tropas para llevar a cabo al menos una “COIN de mínimos” contribuía a aumentar su frustración.

En este contexto, en el que McChrystal además recibía fuertes presiones desde Washington, que se estudian posteriormente, se publicó en la revista *Rolling Stones*, el 21 de junio de 2010, un reportaje sobre el general McChrystal y la guerra en Afganistán en el que se recogía expresiones textuales de oficiales del estado mayor de McChrystal con comentarios despectivos y hasta cierto punto insultantes hacia el vicepresidente, el Consejero de Seguridad Nacional y el mismo presidente, algunos de ellos formulados en presencia del propio McChrystal.⁶⁵ Éste confesó haber quedado “sorprendido por el tono y orientación” con que había sido publicado (McChrystal, 2014, 387), cuyo autor había convivido con él y su equipo durante semanas, pero enseguida asumió las consecuencias que inevitablemente tendría esta publicación.⁶⁶

Este artículo provocó una gran conmoción en el Pentágono y, por supuesto, en la Casa Blanca.⁶⁷ Obama convocó al general McChrystal de inmediato a Washington. Le consideraba responsable de no haber impedido en su estado mayor esta clase de comentarios insultantes hacia los representantes del poder político de la nación.⁶⁸ McChrystal le ofreció su cargo, que el presidente aceptó inmediatamente.

Como primera opción para sustituirle, el presidente pensó en Petraeus. El jefe del CENTCOM conocía a la perfección el plan de campaña, a Karzai, a los jefes norteamericanos en Afganistán, a los aliados europeos, y a los paquistaníes. Gates mostró su aprobación, considerando que la

⁶⁴ “*But operations in the southern province of Kandahar, the Taliban heartland, ‘will happen more slowly than we originally anticipated,’ he [McChrystal] said, even while acknowledging the need to show progress before the end of year to maintain political support in Washington.*” (Kanter, 2010).

⁶⁵ Ver “*The Runaway General*”, reportaje completo objeto de la polémica, en Hastings (2010).

⁶⁶ “*Regardless of how I judged the story for fairness or accuracy, responsibility was mine. And its ultimate effect was immediately clear to me.*” (McChrystal, 2014, 387).

⁶⁷ “*About five p.m., Stan [McChrystal] called me to apologize for the article. Deeply fearful of its impact on the war, for once I couldn’t contain my anger: ‘What the fuck were you thinking?’ McChrystal offered no explanation, didn’t say he or his staff had been misquoted or that the article was distorted in any way. The four-star general replied essentially as he had been taught as a cadet at West Point – ‘No excuses, sir.’*” (Gates, 2014, 487).

⁶⁸ “*It seems clear that Gen. McChrystal had no choice but to offer his resignation in the wake of the Rolling Stone story, and the president had no choice but to accept it. If nothing else, Gen. McChrystal had created a command climate that did not discourage disrespectful speech on the part of the military for civilian authorities.*” (Owens, 2011, 61).

reputación de Petraeus “traería por sí misma energías renovadas a la campaña” (Gates, 2014, 488). Así, dos días después de la publicación del artículo, Obama anunció públicamente el cese de McChrystal y su sustitución por Petraeus, en lo que suponía “un cambio en las personas pero no en la política” hacia Afganistán (Obama, 2010a).

En este contexto, en mayo de 2010, había sido publicada la NSS, la primera ocasión en que la administración Obama formulaba su visión sobre la seguridad nacional en un documento de este tipo, considerada una estrategia de gran nivel (*Grand strategy*) “dadas la variedad y cantidad de instrumentos y el nivel de ambición de los objetivos” (Arteaga, 2010b, 1). Tras el estudio de esta NSS, y su comparación con las precedentes de 2002 y 2006 de la administración Bush, anteriormente estudiadas en este trabajo, se observan ciertos cambios, como el abandono del enfoque preventivo de la seguridad norteamericana por otro más cooperativo en el ámbito de los socios y aliados,⁶⁹ si bien se reserva el derecho a actuar unilateralmente si fuese necesario.⁷⁰ En suma, la NSS 2010 presenta más “continuidades que novedades” respecto a las precedentes (Arteaga, 2010b, 1), siendo de escaso valor como guía que oriente la formulación de las estrategias derivadas para su implementación.⁷¹

En cualquier caso, con relación a las guerras en curso en Irak y Afganistán, la NSS 2010 establecía claramente la visión que sobre ambos conflictos tenía la administración Obama. Mientras declaraba que Afganistán y Paquistán eran “el frente de batalla” en la guerra contra el extremismo, en la que “perturbar, dismantelar y derrotar a Al-Qaeda” eran prioridad fundamental, la situación en Irak se refería como de transición hacia la plena soberanía de las autoridades y el pueblo iraquíes.⁷² La NSS 2010 no dejaba dudas sobre cuál de estos conflictos consideraba prioritario, así como el futuro inmediato de la guerra de Irak.

Se ha estudiado con anterioridad cómo la máxima prioridad en política exterior para el

⁶⁹ “Ahora, la NSS de 2010 sustituye el liderazgo decidido y transformador por otro más pragmático y compartido, ya que la Administración Obama entiende que hay que cambiar muchas cosas en casa antes de poder cambiarlas fuera y que es necesario compartir la responsabilidad de la seguridad global con los aliados, socios e instituciones internacionales.” (Arteaga, 2010b, 2-3).

⁷⁰ “*The United States must reserve the right to act unilaterally if necessary to defend our nation and our interests, yet we will also seek to adhere to standards that govern the use of force.*” (The White House, 2010, 22).

⁷¹ “Las estrategias nacionales de seguridad deben servir para comunicar los objetivos y políticas de seguridad a la audiencia nacional e internacional y, por otro lado, para facilitar el planeamiento y ejecución de los distintos departamentos implicados en la seguridad nacional. La NSS de 2010 tiene más de lo primero que de lo segundo.” (Arteaga, 2010b, 7).

⁷² “*In Iraq, we are transitioning to full Iraqi sovereignty and responsibility—a process that includes the removal of our troops, the strengthening of our civilian capacity, and a long-term partnership to the Iraqi Government and people.*” (The White House, 2010, 22).

presidente Bush, a partir del verano de 2006, había sido la guerra de Irak. No obstante, en el verano de 2009, la administración Obama había convertido a la guerra de Afganistán, la “guerra de necesidad”, en el esfuerzo principal de la acción exterior de EEUU (Brand, 2011, 1). Al pasar a primer plano la guerra de Afganistán, era preciso desvincularse del empeño en Irak.

El *surge* de Irak en 2007 había supuesto dedicar una cantidad adicional de recursos humanos y económicos que habían obligado a relegar a una segunda prioridad a Afganistán. Siendo conscientes del esfuerzo suplementario exigido en Irak, que se sumaba a la ya crítica situación de las fuerzas armadas en cuanto a empeño en la “Guerra larga”, los líderes militares trataron de buscar una compensación, de forma que serían solicitados para Afganistán el mínimo de tropas adicionales posibles.⁷³ Por tanto, los mandos militares no ejercieron grandes presiones al poder político para aumentar el nivel de tropas en Afganistán a niveles tales que permitiesen llevar a cabo una estrategia COIN “centrada en la población”.

En su comparecencia ante el Congreso en septiembre de 2007 como jefe de las fuerzas en Irak, el general Petraeus recibió una pregunta del entonces senador demócrata por Illinois, Barack Obama, sobre el plazo de tiempo que consideraba necesario mantener las tropas en Irak.⁷⁴ Con ello dirigía la atención sobre el asunto clave de la estrategia de salida y la situación que debía considerarse aceptable para los intereses de EEUU, de forma que permitiese abandonar Irak.⁷⁵ Petraeus se mostró opuesto a que una estrategia COIN definiese el momento exacto para el repliegue de las fuerzas (Coll, 2008, 15), por tratarse de empeños a largo plazo en los que fijar anticipadamente el momento de su finalización sería poco realista y podría suponer el fracaso. El reloj político en Washington marcaba un tiempo diferente al reloj de las operaciones COIN en Irak. En cualquier caso, este hecho es indicativo de la aproximación que el futuro presidente Obama tendría hacia COIN.

Finalmente, en agosto de 2010, el presidente se dirigió a la nación para anunciar el fin de las operaciones de combate de las fuerzas norteamericanas en Irak, y con ello de OIF desde ese

⁷³ “There was a fundamental trade-off on resources between Iraq and Afghanistan [...] This had been masked by how the requests were made. But the trade-off had never been presented to Bush, and was not being presented clearly to Obama.” (Woodward, 2010, 114-115).

⁷⁴ “At the September, 2007, hearings on Iraq’s progress, Petraeus’s questioners included Senator Barack Obama [...] Obama continued, ‘The question, I think, that everybody is asking is: How long will this take? And at what point do we say, ‘Enough’?’” (Coll, 2008, 13).

⁷⁵ “At the hearing, Obama asked him, ‘If we’re there—the same place—a year from now, can you please describe for me any circumstances in which you would make a different recommendation and suggest it is now time for us to start withdrawing our troops? Any scenario?’” (Coll, 2008, 15).

momento,⁷⁶ para poner fin a la guerra que, iniciada por Bush, había pretendido “desarmar a un estado y se había convertido en una lucha contra la insurgencia” (Obama, 2010b). Desde que se inició OIF, el 20 de marzo de 2003, 4.427 soldados norteamericanos habían perdido la vida y 34.275 habían resultado heridos (Gates, 2014, 472).

Durante la presidencia de Obama y hasta aquel momento, se había reducido en 100.000 el número de soldados desplegados en Irak, y los 50.000 que quedarían en el país realizarían cometidos de asesoramiento y apoyo a las fuerzas iraquíes.⁷⁷ Se iniciaría el 1 de septiembre la Operación *New Dawn*, que implicaba el relevo en el mando del general Ray Odierno por el general Lloyd Austin, como jefe de esta nueva misión de las fuerzas norteamericanas en Irak.⁷⁸ La seguridad pasaría a ser responsabilidad de las autoridades iraquíes, y todas las fuerzas norteamericanas abandonarían definitivamente el país a finales de 2011. Aprovechó para anunciar el envío de más tropas a Afganistán, si bien por un tiempo limitado.⁷⁹ En suma, COIN había dejado de ser la estrategia oficial para Irak.

No obstante, en su discurso para anunciar esta nueva misión de las fuerzas norteamericanas, tampoco mencionó el término “contrainsurgencia”. La administración Obama se había mostrado desde sus inicios muy sensible hacia el empleo de términos que recordasen el léxico propio de la política de seguridad de su antecesora, la administración Bush. Así, aunque acabó aumentando en más de 50.000 los soldados desplegados en Afganistán, no se refirió en ningún momento al término *surge*, asociado a Bush y su estrategia de 2007 para Irak. La “guerra contra el terrorismo” se denominó “operaciones de contingencia en el exterior” (Edwards, 2012, 69-70). El término “construcción de naciones” también se convirtió en impopular (McChrystal, 2014, 359). También la “Transformación”, asociada a Rumsfeld, fue eliminada de los documentos oficiales, no solo los de ámbito político, sino también militar.⁸⁰ Con ello parecía querer

⁷⁶ “So tonight, I am announcing that the American combat mission in Iraq has ended. Operation Iraqi Freedom is over, and the Iraqi people now have lead responsibility for the security of their country.” (Obama, 2010b).

⁷⁷ “Going forward, a transitional force of U.S. troops will remain in Iraq with a different mission: advising and assisting Iraq’s Security Forces, supporting Iraqi troops in targeted counterterrorism missions, and protecting our civilians.” (Obama, 2010b).

⁷⁸ “Fifty thousand U.S. troops would remain in Iraq, deployed in six ‘advise and assist’ training brigades, with all American forces scheduled to depart Iraq by the end of December 2011 unless there was a new agreement of some sort with the Iraqis.” (Gates, 2014, 474).

⁷⁹ “Within Afghanistan, I’ve ordered the deployment of additional troops who – under the command of General David Petraeus – are fighting to break the Taliban’s momentum. As with the surge in Iraq, these forces will be in place for a limited time to provide space for the Afghans to build their capacity and secure their own future.” (Obama, 2010b).

⁸⁰ En la QDR 2010, de febrero de 2010, se emplea en dos ocasiones el término “transformación”. “The Army is in the midst of a significant transformation of its fleet of 70,000 non-tactical vehicles (NTVs)...” (U.S. DoD, 2010, 87), y “The GAO produces an annual list of high-risk management issues in the U.S. government, and in 2009 eight

eliminarse definitivamente el legado del SecDef Rumsfeld y de la administración Bush.

11.2. AFGANISTÁN: RELACIONES CÍVICO-MILITARES Y LA INVIABILIDAD DE COIN.

Tras estudiar la evolución de los acontecimientos y las interacciones personales que influyeron en las decisiones sobre la estrategia hacia las guerras de Irak y Afganistán en los primeros años de la administración Obama, se analiza a continuación el estado de las relaciones cívico-militares en este tiempo.⁸¹ Mientras los líderes militares exponían públicamente sus preferencias por el envío de más tropas a Afganistán, los políticos se sentían presionados para decidir en favor de esta opción, en lo que consideraron una amenaza para el principio del “control civil”, fundamento del sistema de relaciones cívico-militares en una democracia.⁸² A su vez, esta actitud de los militares, abogando por lo que podrían considerarse como opciones políticas, fue interpretado por algunos expertos como una inadmisibles intromisión en la esfera política, contraria al “profesionalismo” y a la teoría de Huntington de las relaciones cívico-militares que había predominado en EEUU.

Se analizan también los aspectos principales que definen el paradigma COIN, según el FM 3-24, para concluir que, a diferencia de lo acontecido en Irak en 2007 y 2008 con la *surge*, en Afganistán no se dieron las condiciones para su aplicación, lo que originó el consiguiente debate en años posteriores sobre la validez de esta nueva aproximación al empleo del poder militar, que se estaba imponiendo en todos los ámbitos del estamento de defensa norteamericano.

11.2.1. Crónica de unas relaciones cívico-militares disfuncionales: “control civil” y “profesionalismo”, a debate.

Del mismo modo que en política exterior y de seguridad había heredado una difícil situación

applied to DoD: supply chain management, [...] approach to business transformation, and the Personnel Security Clearance Program.” (U.S. DoD, 2010, 89). Se trata de significados completamente diferentes al de “Transformación militar”, identificado con Rumsfeld.

⁸¹ “*The Iraq and Afghan wars have seriously frayed the fabric civil-military in the United States, perhaps not yet at the level of the Vietnam War, but certainly heading in that direction.*” (Desch, 2010, 1).

⁸² “*The principle of civilian control forms the foundation of the American system of civil-military relations, offering assurance that the nation’s very powerful armed forces and its very influential officer corps pose no danger to our democracy.*” (Bacevich, 2010a, 1).

al ocupar la Casa Blanca, el panorama que se encontró el presidente Obama en el ámbito de las relaciones cívico-militares tampoco fue nada halagüeño. Antes de las elecciones presidenciales de 2008, Richard Kohn, uno de los máximos expertos en relaciones cívico-militares, definía la situación a este respecto como “caótica, con las semillas de un conflicto en las relaciones cívico-militares tan peligroso como la crisis ocurrida durante la administración Clinton”,⁸³ anteriormente estudiada en este trabajo. Los líderes militares miraban con recelo una posible administración demócrata, recientes aún los efectos de la era Clinton. Pero tampoco creían que una administración republicana garantizaría unas relaciones mejores, después de la traumática experiencia, aún más reciente, con el SecDef Rumsfeld,⁸⁴ que tardaría en borrar sus nocivos efectos a pesar de los dos años que ya llevaba Gates en el Pentágono.

En este contexto, hacia finales de 2008, los máximos líderes militares aparecían sin reparos en los medios de comunicación para expresar sus opiniones, en ocasiones interpretadas como postura hacia decisiones políticas. Si bien no siempre completamente unidos en cuanto a la guerra de Irak, en lo que sí se mostraban unidos era en “su desdén hacia la clase política del momento” (Kohn, 2008, 1). Kohn identificaba cuatro ámbitos en los que la nueva administración inevitablemente entraría en conflicto con el ámbito militar, siendo el primero cómo abordar el final de la guerra de Irak (Kohn, 2008, 2). Y en cualquier caso, consideraba imprescindible que, desde un principio, la nueva administración reafirmase el “control civil” al tiempo que prestaba atención a las inquietudes, cada vez más publicitadas, de los militares.⁸⁵

Estas predicciones de Kohn parecieron cumplirse. Prácticamente desde sus primeros días en la Casa Blanca, Obama sufrió fuertes presiones por parte de los líderes militares para el aumento de tropas en Afganistán.⁸⁶ No obstante, el presidente parecía dispuesto a no avivar el enfrentamiento con los militares. Decidió el aumento de las tropas apenas un mes tras ocupar la presidencia, si bien no en los números totales solicitados por Mullen y Petraeus. Además, ofreció puestos clave

⁸³ “The president elected in November will inherit a stinking mess, one that contains the seeds of a civil-military conflict as dangerous as the crisis that nearly sank the Clinton team in 1993. Whether the new president is a Republican or Democrat makes only a marginal difference. The issues in military affairs confronting the next administration are so complex and so intractable that conflict is all but inevitable.” (Kohn, 2008, 1).

⁸⁴ “Nearly six years of Donald Rumsfeld’s intimidation and abuse have encouraged in the officer corps a conviction that military leaders ought to—are obliged to—push back against their civilian masters.” (Kohn, 2008, 1).

⁸⁵ “The next administration will need to establish a precedent for strict civilian control from the outset, all the while spending political capital on national defense and boosting the morale of what will likely be an anxious force. Consistent and vocal praise for military (and public) service would go a long way—easy for a Republican who abandons the demonization of government, difficult for a Democrat accustomed to ignoring or criticizing the military.” (Kohn, 2008, 8).

⁸⁶ “This pressure for an early decision on a troop increase in Afghanistan had the unfortunate effect of creating suspicion in the White House that Obama was getting the ‘bum’s rush’ from senior military officers, especially Mullen and Petraeus, to make a big decision prematurely.” (Gates, 2014, 338).

de su gabinete a antiguos militares en la reserva, como fue el caso del general Shinseki, denostado en tiempos de Rumsfeld.⁸⁷ Pero sobre todo, mantuvo en sus cargos a los dos puestos más relevantes del Pentágono, SecDef y CJCS, Gates y Mullen respectivamente, a fin de evitar cambios que introdujesen más motivos de inquietud en el ámbito militar, además de asegurar continuidad en la gestión de los tiempos de guerra que se estaban viviendo (Owens, 2011, 59).

Estos intentos de establecer unas adecuadas relaciones cívico-militares no parecieron dar fruto. Desde el inicio de su presidencia, Obama no había gozado de gran aprecio entre los militares de su país.⁸⁸ Además de no haber servido de uniforme en las fuerzas armadas, sus credenciales demócratas no parecían un aval favorable para su aceptación en el ámbito militar, debido sobre todo al recelo despertado por pasadas experiencias de tóxicas relaciones cívico-militares en administraciones demócratas, con los presidentes Johnson y Clinton como casos más significativos.⁸⁹ Además, su utilización de forma recurrente durante la campaña presidencial del argumento sobre la “guerra mala” de Irak como arma política,⁹⁰ que tantos sacrificios y vidas estaban costando a los componentes de las Fuerzas Armadas, también propició un clima nocivo en las relaciones cívico-militares hacia el nuevo presidente.

Al presidente Obama se le atribuye tendencia a la micro gestión, interaccionando a través de su equipo en la Casa Blanca directamente con las tropas en operaciones, dejando al margen a la cadena de mando del Pentágono. Esta tendencia le ocasionó desencuentros no solo con los militares, sino con su propio SecDef Gates.⁹¹ Al compararse la actitud de Obama con la de Bush, se considera la de aquél más distante y frío en sus relaciones con los líderes militares, así como más reacio a aceptar su asesoramiento (Pace y Burns, 2014, 2). Asimismo, los medios de

⁸⁷ El general Eric Shinseki ocupó el cargo de Secretario de Asuntos de Veteranos de Guerra. Otros dos puestos clave, ocupados por antiguos militares, fueron los de Consejero de Seguridad Nacional, para James Jones, y el de Director Nacional de Inteligencia para el almirante retirado Dennis Blair (Owens, 2011, 59).

⁸⁸ En relación con su comparecencia en una convención de Veteranos de Guerra en Phoenix, Arizona, en agosto de 2009, un corresponsal del *New York Times* refiere: “As a commander in chief who has never served in the armed forces, Mr. Obama is still working to establish his bona fides with the military. His predecessor, George W. Bush, typically received wildly enthusiastic receptions from military audiences; Mr. Obama’s speech was interrupted only occasionally by polite applause.” (Stolberg, 2009).

⁸⁹ “Civil-military relations under Democratic administrations, from Truman to Kennedy to Johnson to Carter to Clinton, became more toxic with each.” (Kohn, 2008, 7).

⁹⁰ “Nonetheless, President Obama, perhaps inadvertently, sowed the seeds of the current civil-military discord with his campaign rhetoric, which used Afghanistan as a club to beat the Republicans in general and the party’s presidential candidate, John McCain, in particular, over the head about Iraq.” (Owens, 2011, 59).

⁹¹ “On a trip to Afghanistan during President Barack Obama’s first term, Defense Secretary Robert Gates was stunned to find a telephone line at the military’s special operations headquarters that linked directly back to a top White House national security official [...] To Gates, the phone in Kabul came to symbolize Obama’s efforts to micromanage the Pentagon and centralize decision-making in the White House. That criticism later would be echoed publicly and pointedly by Gates’ successor, Leon Panetta.” (Pace y Burns, 2014, 1).

comunicación transmitían la idea de que los asesores directos de Obama en la Casa Blanca se mostraban muy recelosos de los mandos militares, a quienes acusaban de tratar de condicionar al presidente durante el proceso de toma de decisiones sobre la guerra de Afganistán a base de filtraciones interesadas a la prensa (Owens, 2011, 62).

En cuanto al SecDef Gates, su estilo de liderazgo y su aproximación a las relaciones cívico-militares han sido estudiadas con anterioridad. Si bien se produjo un enorme cambio con respecto a la actitud y forma de interacción entre el SecDef y la cúpula militar, la dinámica de estas relaciones consecuencia de los seis años de Rumsfeld en el Pentágono iban a perdurar. En sus memorias, Gates reconoce los esfuerzos que tuvo que dedicar como SecDef a mediar entre los máximos líderes civiles, Obama y Biden, y los militares, y el grave problema que suponía la desconfianza mutua entre ellos.⁹²

Durante la administración Obama, Gates mantuvo importantes diferencias con el presidente y sus asesores en cuanto a la estrategia a seguir en Afganistán. Frente a la definición de Al-Qaeda como el objetivo principal, el SecDef estimaba que también los talibanes debieran ser el objetivo de la estrategia norteamericana, al estar íntimamente relacionados con Al-Qaeda (Bumiller, 2009). En el marco de las difíciles relaciones cívico-militares que le correspondió vivir como SecDef, es de reconocer sus esfuerzos por suavizar las relaciones entre el poder político en la Casa Blanca y los líderes militares tanto en Washington como en Kabul y Bagdad, refiriéndose en sus memorias a “la zona de combate de Washington”.⁹³

El líder militar que merece estudio en este momento es el general Stanley McChrystal. Ya ha sido referida su experiencia en SOF y como jefe del JSOC, liderando los esfuerzos de EEUU en la eliminación de terroristas y líderes insurgentes, especialmente en Irak, donde tuvo oportunidad de tener como jefe a Petraeus. Antes de su nombramiento como jefe de las fuerzas en Afganistán ocupaba el puesto de jefe del estado mayor del JCS, a las órdenes directas del almirante Mullen. Este puesto le permitió “una experiencia en las relaciones cívico-militares a la vez desconcertante e instructiva” (McChrystal, 2014, 351), anticipo de sus difíciles relaciones con los líderes políticos que experimentaría en los siguientes meses.

⁹² “*All too early in the administration, suspicion and distrust of senior military officers by senior White House officials – including the president and vice president – became a big problem for me as I tried to manage the relationship between the commander in chief and his military leaders.*” (Gates, 2014, 339).

⁹³ “*December 2009 marked the end of the third year of my deployment to the Washington combat zone.*” (Gates, 2014, 468).

Obama había aceptado la propuesta de Gates y Mullen para que McChrystal fuese jefe de las tropas norteamericanas en Afganistán sin prácticamente conocerle, lo que podría verse como otra prueba de la voluntad inicial de Obama de mostrar deferencia ante el asesoramiento del Pentágono y rebajar así la tensión heredada en las relaciones cívico-militares. No obstante, desde el principio quedó en evidencia que no existía una buena conexión entre ellos.⁹⁴ Así, desde los primeros momentos de su mando en Afganistán, McChrystal se encontró sometido a fuertes presiones desde Washington. La impresión generalizada en círculos militares era que no había suficiente apoyo del “comandante en jefe”, el presidente Obama, a su jefe militar en Afganistán, no facilitando los recursos necesarios, a diferencia del apoyo decidido que Bush había demostrado a Petraeus (Owens, 2011, 61).

Además, el vicepresidente Joe Biden, abiertamente favorable a una aproximación contraterrorista al problema afgano, denostaba la estrategia COIN que McChrystal pretendía, ejerciendo su influencia para reducir en lo posible la entidad de las tropas a enviar a Afganistán.⁹⁵ Para Gates, Biden albergaba un profundo resentimiento hacia McChrystal por “su apasionada defensa de una estrategia COIN y un gran aumento de tropas para Afganistán” (Gates, 2014, 491), contraria a su criterio. El senador John Kerry y la portavoz de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, apoyaban a Biden (Obama and the General, 2009).

En una conferencia que impartió en Londres en el otoño de 2009, McChrystal criticó la estrategia contraterrorista abogada por el vicepresidente Biden, calificándola de “corta de miras”.⁹⁶ Puede considerarse la primera ocasión en la que se manifestó públicamente la desconexión entre McChrystal y los líderes políticos (Allen, 2010, 32). Según varios autores, sus declaraciones en esta conferencia le depararon una amonestación en privado del presidente, aspecto éste negado por el protagonista (McChrystal, 2014, 350). Lo que reconoce el propio McChrystal es que, tras el episodio de la filtración de su informe, antes referido, y la polémica por su conferencia en Londres, percibió un cambio en sus relaciones con el liderazgo político en Washington, tomando conciencia de las dificultades para conciliar su misión con la realidad de la

⁹⁴ En Hastings (2010, 5-7) se refieren varios ejemplos de situaciones que demuestran la poca empatía que existía entre Obama y McChrystal.

⁹⁵ “*For the general, it was a crash course in Beltway politics – a battle that pitted him against experienced Washington insiders like Vice President Biden, who argued that a prolonged counterinsurgency campaign in Afghanistan would plunge America into a military quagmire without weakening international terrorist networks.*” (Hastings, 2010, 8).

⁹⁶ Ver Gates (2014, 368-369), McChrystal (2014, 349), Ulrich (2012, 89), Allen (2010, 32), Hastings (2010, 5) y Obama and the General (2009).

vida política, y la influencia las distintas personalidades en juego.⁹⁷

Entre otras presiones recibidas por McChrystal, se encontraron los contactos del Consejero de Seguridad Nacional, el general James, tratando de convencerle para que no realizase declaraciones públicas ni peticiones de más tropas. Asimismo, la Casa Blanca pidió al DoD que McChrystal no ofreciese testimonio al Congreso, tal y como en su momento había hecho Petraeus como jefe de las fuerzas en Irak, así como que desde el Pentágono se pidiese a McChrystal y sus allegados que no realizaran más declaraciones públicas sobre la necesidad de más tropas para Afganistán (Obama and the General, 2009). Decididamente, la toma de contacto de McChrystal con la vida política de Washington le estaba resultando traumática,⁹⁸ hecho observado por Gates, que justificaba ante Obama su falta de experiencia en este ámbito.⁹⁹

En cualquier caso, por parte de los mandos militares también se producían actos que podían interpretarse de desafío al poder político. A la referida filtración del informe de McChrystal sobre su valoración de la situación en Afganistán, definido como un ataque directo al principio de “control civil” (Bacevich, 2010a, 3), se sumó la publicación en diversos medios de que McChrystal renunciaría a su cargo si no se le proporcionaban los recursos adicionales que solicitaba (Owens, 2011, 61). McChrystal desmintió lo anterior.¹⁰⁰ En cualquier caso, este hecho preocupó gravemente al jefe de gabinete de Obama, Rahm Emanuel, quien compartió con Gates esta inquietud sobre lo que percibía como inaceptables presiones por parte de los líderes de las Fuerzas Armadas, lo que acabó por “levantar un muro entre los militares y la Casa Blanca” (Gates, 2014, 369).

Estos hechos reflejaban el intento de los mandos militares de sobrepasar sus cometidos como asesores para inmiscuirse en la defensa de una determinada opción, en este caso opuesta a la

⁹⁷ “Still, in retrospect, I never felt entirely the same after the leak of the Strategic Assessment and then the unexpected storm raised by the London talk. I recognized, perhaps too slowly, the extent to which politics, personalities, and other factors would complicate a course that, under the best of circumstances, would be remarkably difficult to navigate.” (McChrystal, 2014, 350).

⁹⁸ “Though a decorated Army four-star officer, the General's introduction to Beltway warfare is proving to be brutal.” (Obama and the General, 2009).

⁹⁹ “Again and again I tried to persuade Obama that there was no plan, no coordinated effort by the three military men to jam him [...] I reminded him that McChrystal had never had a job before with the kind of public exposure he now had, that he was inexperienced and a bit naive about dealing with the press and politics.” (Gates, 2014, 368).

¹⁰⁰ “At one point, a story arose that I was considering resigning if not provided the forty thousand troops I'd recommended. That was simply not true. As a professional soldier I was committed to implementing to the best of my ability any policy selected by civilian leadership.” (McChrystal, 2014, 352).

decidida por el poder político.¹⁰¹ Sobre este aspecto, McChrystal se reconoce en sus memorias como seguidor de los principios de Huntington sobre las relaciones cívico-militares, al igual que la mayoría de soldados de su generación, por los que “un jefe militar debe tratar por todos los medios de ejercer sus cometidos independientemente de las presiones políticas”. Pero asimismo reconoce las dificultades para poder llevar a cabo lo anterior, debido a que “el proceso para diseñar e implementar una campaña militar implica aspectos políticos a todos los niveles que son imposibles de ignorar”.¹⁰²

La publicación del polémico artículo en *Rolling Stone* que causó el cese de McChrystal no vino sino a poner en evidencia la desconexión que existía entre éste y su equipo de colaboradores por un lado, y los líderes políticos por otro, acentuada en los meses precedentes como consecuencia del proceso de decisión para el envío de más tropas a Afganistán. Reflejaba además una situación que podría generalizarse, en gran medida, al resto de miembros de las Fuerzas Armadas norteamericanas. Este episodio ha merecido su estudio como caso representativo de las relaciones cívico-militares consecuencia de las tensiones a las que se encuentran sometidas por los años de guerra prolongada de EEUU.¹⁰³

En su comparecencia pública para explicar las razones que le habían llevado a decidir su cese, el presidente Obama declaró que la conducta reflejada en el artículo “socava el control civil que debe ejercerse sobre los militares, que está en el corazón de nuestro sistema democrático” (Obama, 2010a), además de erosionar la confianza que debe existir entre el ámbito político y el militar.¹⁰⁴ Asimismo, recordaba el respeto debido por la cadena de mando militar al “control civil” que él, como “comandante en jefe”, debía garantizar.¹⁰⁵ Por tanto, el presidente interpretó

¹⁰¹ “Such actions on the part of the uniformed military are symptoms of a continuing civil-military relations problem: they reflect the widespread belief among military officers that they should be ‘advocates’ of particular policies rather than simply serving in their traditional ‘advisory’ role.” (Owens, 2011, 61).

¹⁰² “Like many soldiers of my generation, my ideal for how a military leader should advise and answer to civilian, democratic authority had been drawn from Samuel Huntington’s seminal treatise, *The Soldier and the State* [...] And yet I found, as much as I wanted my role to be that described by Huntington, the demands of the job made this difficult. The process of formulating, negotiating, articulating, and then prosecuting even a largely military campaign involved politics at multiple levels that were impossible to ignore.” (McChrystal, 2014, 351).

¹⁰³ Ver un completo estudio sobre este caso, desde el punto de vista de las relaciones cívico-militares, en Ulrich (2012). Ver también Gates (2014, 487-492) y McChrystal (2014, 387-388).

¹⁰⁴ “The conduct represented in the recently published article does not meet the standard that should be set by a commanding general. It undermines the civilian control of the military that is at the core of our democratic system. And it erodes the trust that’s necessary for our team to work together to achieve our objectives in Afghanistan.” (Obama, 2010a).

¹⁰⁵ “It is also true that our democracy depends upon institutions that are stronger than individuals. That includes strict adherence to the military chain of command, and respect for civilian control over that chain of command. And that’s why, as Commander-in-Chief, I believe this decision is necessary to hold ourselves accountable to standards that are at the core of our democracy.” (Obama, 2010a).

este hecho como un desafío al principio del “control civil”, básico en las relaciones cívico-militares en un sistema democrático. Estaba obligado a cesarle,¹⁰⁶ lo que proporcionó a Obama “cierta credibilidad como líder enérgico entre los militares” (Stevenson, 2011, 36).

El SecDef Gates, sin embargo, pareció mostrarse más conciliador, al afirmar en sus memorias que “el artículo de *Rolling Stone* proporcionó al presidente, incitado por sus colaboradores en la Casa Blanca, así como por su recelo hacia los líderes militares, la oportunidad perfecta para demostrar a todo el mundo que era el ‘comandante en jefe’ y que tenía a los militares bajo control” (Gates, 2014, 491). Se trataría del último de una serie de tropiezos de McChrystal en un ámbito, el político-militar, en el que no contaba con “experiencia de combate”.¹⁰⁷ Para Gates, por tanto, este hecho no fue sino la consecuencia de las nocivas relaciones cívico-militares que ya existían en torno al asunto de la guerra de Afganistán, y habría sido aprovechado por el presidente para reafirmar el “control civil” que, desde la Casa Blanca, se percibía en peligro.

Este suceso demostraba los efectos nocivos que las guerras prolongadas tienen para una democracia y sus instituciones.¹⁰⁸ En EEUU, la GWOT, posteriormente la “Guerra larga”, ha provocado tensiones en las relaciones cívico-militares, erosionando la ética y profesionalismo militar, y por tanto cuestionando el modelo huntingtoniano de “control civil objetivo” basado en el profesionalismo militar.¹⁰⁹ Así, los conflictos irregulares, en general de larga duración, “representan importantes desafíos para las relaciones cívico-militares, como han demostrado las guerras de Irak y Afganistán” (Cronin, 2008, 1). También existe en estas guerras prolongadas el riesgo de “pretorianismo”,¹¹⁰ por el que los militares se arrogan una superioridad moral sobre la clase política que erosiona el “control civil”.¹¹¹ La actitud de los colaboradores directos de

¹⁰⁶ “Had Obama failed to act, the norms of civil-military relations would have been overthrown.” (Stachan, 2010, 1).

¹⁰⁷ “The article simply was the last of several public missteps by the general in the political minefield, a risky battlespace where he had little combat experience.” (Gates, 2014, 491).

¹⁰⁸ “Long wars are antithetical to democracy. Protracted conflict introduces toxins that inexorably corrode the values of popular government. Not least among those values is a code of military conduct that honors the principle of civilian control while keeping the officer corps free from the taint of politics.” (Bacevich, 2010b, 1).

¹⁰⁹ “Our ongoing conflicts in Iraq and Afghanistan are testing the strength and durability of our nation’s civil-military relations.” (Lowe, 2011, 1).

¹¹⁰ La Real Academia Española define “pretorianismo” como “la influencia política abusiva ejercida por algún grupo militar”.

¹¹¹ “Throughout history, circumstances such as these have bred praetorianism, warriors becoming enamored with their moral superiority and impatient with the failings of those they are charged to defend. The smug disdain for high-ranking civilians casually expressed by McChrystal and his chief Lieutenants [...] suggests that the officer corps of the United States is not immune to this affliction.” (Bacevich, 2010b, 1).

McChrystal fue un claro ejemplo.¹¹² Y a pesar de su cese, “sería un error considerar que el problema está resuelto” (Bacevich. 2010b, 1).

Además, este hecho sirvió para reflexionar sobre la necesidad de incluir en los centros de formación de oficiales el estudio de las relaciones cívico-militares (Ulrich, 2012, 97). También cabe analizar la actitud de McChrystal y sus colaboradores como consecuencia de falta de claridad y concreción por parte del poder político sobre los objetivos en Afganistán, causando una gran frustración entre los mandos militares y desdén hacia la clase política (Strachan 2010), lo cual si bien no justificaría sus declaraciones, al menos serviría para contextualizarlas.

Si bien su valía profesional quedaba fuera de toda duda, McChrystal sin embargo no parecía estar suficientemente capacitado para llevar a cabo “la dimensión psicológica y política de COIN” (Metz, 2010b, 2), que requería de habilidades específicas.¹¹³ No supo crear en su cuartel general un ambiente adecuado que el entorno COIN demandaba, en el que la vertiente política era fundamental.¹¹⁴ Se le achacó también reticencia a comparecer ante los medios de comunicación, faceta fundamental en un jefe de nivel estratégico que dirige una campaña COIN, y que podría atribuirse a su carrera en las SOF, cuyos componentes evitan aparecer en los medios (Metz, 2010b, 3). Sus relaciones con los representantes políticos de EEUU en Afganistán también dejaron mucho que desear, manifestando una mala relación con el embajador Eikenberry que se remontaba a tiempo atrás (Robb, 2011, 7), con el consiguiente perjuicio para la imprescindible unidad de esfuerzo.

La sustitución de McChrystal por Petraeus al frente de las fuerzas norteamericanas en Afganistán, así como de éste por Mattis al mando del CENTCOM, supuso un cambio notable en el clima de las relaciones cívico-militares. Tanto Petraeus como Mattis mostraban un certero conocimiento de la importancia de mantener unas adecuadas relaciones de confianza mutua con el poder político, como forma esencial de conseguir los objetivos de la guerra.¹¹⁵ En cuanto a las

¹¹² “Respect’ and ‘professionalism’ are difficult variables to quantify; nonetheless, examples abound of clashes between civilian and military leaders that seemed far better suited for the tabloids than for the war rooms.” (Robb, 2011, 6).

¹¹³ “But its[McChrystal’s] mission was counterinsurgency, a practice that requires its own skill sets, techniques, and procedures, and, finally, a unique and uniquely sensitive, politically sophisticated command climate.” (Metz, 2010b, 2).

¹¹⁴ “The command climate at McChrystal’s headquarters was keyed to fight a war, but hardly attuned to the psychological and political elements of strategic level counterinsurgency.” (Metz, 2010b, 2-3).

¹¹⁵ “The good news is that the two new generals put in place in the aftermath of the McChrystal affair [Petraeus and Mattis] both understand the importance of professionalism and trust in fostering healthy civil-military relations.” (Owens, 2011, 62).

habilidades de comunicación social, el contraste entre McChrystal y Petraeus era enorme.¹¹⁶ Han sido expuestas en el Capítulo 10 de este trabajo las especiales capacidades del general Petraeus en este ámbito, demostradas sobradamente en la *surge*, en la que había sido capaz de “enviar mensajes simultáneos y adecuados a la insurgencia iraquí, al pueblo y al gobierno iraquíes, y lo que es más importante, al pueblo y al Congreso norteamericano” (Metz, 2010b, 3).

Petraeus era uno de los grandes líderes estratégicos del momento,¹¹⁷ con capacidad innata para dirigir el tipo de guerra que caracteriza un entorno de contrainsurgencia. Los rasgos de su personalidad facilitaban enormemente el establecimiento de un clima de relación positivo con los líderes políticos,¹¹⁸ favoreciendo unas adecuadas relaciones cívico-militares. Tal es así que se veía en Petraeus, aun antes de hacerse cargo de las operaciones sobre el terreno en Afganistán, a un hábil militar-político que podría estar en las listas electorales republicanas de 2012.¹¹⁹

No obstante, semanas después de hacerse cargo de las tropas en Afganistán, Petraeus realizó en agosto de 2010 una polémica entrevista al *New York Times* en la que defendió la conveniencia de retrasar el plazo marcado por el presidente, julio del siguiente año, para comenzar el repliegue de las tropas, al que él se opondría.¹²⁰ Ello fue interpretado en ciertos medios como una inadmisibles intromisión de un líder militar que, en el curso de una guerra, cuestionaba los objetivos estratégicos marcados por el poder político (Stevenson, 2011, 34). Demostraba además el deterioro del límite que debía existir entre la formulación de la política a seguir en un conflicto por el “comandante en jefe” y sus asesores, y su puesta en práctica sobre el terreno, responsabilidad de los mandos militares.¹²¹ Y obligaba a recordar a los militares sus obligaciones

¹¹⁶ Bacevich definía a Petraeus como “an officer possessing in abundance the finesse and political savvy that McChrystal lacks.” (Bacevich, 2010a, 4).

¹¹⁷ “General McChrystal was one of America’s foremost warfighters, but General Petraeus counts as one of its foremost strategic leaders. And that, in the end, will be what a successful counterinsurgency campaign in Afghanistan requires.” (Metz, 2010b, 3).

¹¹⁸ “At the center of that battle will be a very political general, skilled at using the press and with friends aplenty on Capitol Hill, especially among Republicans.” (Bacevich, 2010a, 5).

¹¹⁹ “Petraeus is no simple soldier. He is a highly skilled political operator, whose name appears on Republican wish lists as a potential presidential candidate in 2012.” (Bacevich, 2010b, 1).

¹²⁰ “In an hourlong interview with *The New York Times*, the general argued against any precipitous withdrawal of forces in July 2011, the date set by President Obama to begin at least a gradual reduction of the 100,000 troops on the ground [...] In the interview with *The Times*, General Petraeus also suggested that he would resist any large-scale or rapid withdrawal of American forces. If the Taliban believes that will happen, he said, they are mistaken.” (Filkins, 2010).

¹²¹ “The absence of so much as a raised eyebrow among journalists showed how much the boundary between strategic policy, which is supposed to be the realm of the civilian commander in chief and his advisers, and military tactics, which are the province of the armed forces, had already eroded.” (Stevenson, 2011, 34).

constitucionales, ante su actitud cada vez más activa en los medios de comunicación.¹²²

Pero el presidente Obama parecía dispuesto a conceder una nueva oportunidad a sus relaciones con los militares. A pesar del malestar que causaron sus declaraciones, se mostró más deferente hacia Petraeus que con su antecesor,¹²³ permitiendo referirse a “una nueva alianza entre Obama y Petraeus” (Cooper, Sanger y Shanker, 2010). Lo anterior puede explicarse por tres motivos. Primero, el hecho de que hubiese cesado a los dos anteriores jefes militares en Afganistán, McKiernan y McChrystal, le haría más tolerante hacia Petraeus, a fin de no transmitir incapaz para establecer una relación adecuada con sus jefes en Afganistán. Segundo, la enorme popularidad de Petraeus haría que la opinión pública fuese más permisiva hacia sus declaraciones (Pillar, 2010, 1), causando menor alarma social y acusaciones de cuestionamiento del “control civil”. Y tercero, sus estrechos contactos en círculos políticos republicanos,¹²⁴ que harían que cualquier enfrentamiento con Petraeus alcanzase dimensiones políticas.

En suma, la guerra de Afganistán y el proceso de toma de decisiones para implementar la nueva estrategia de la administración Obama ocasionaron graves disfunciones en las relaciones cívico-militares, que cuestionaron el modelo “normal”, basado en el “control civil objetivo”, y con el “profesionalismo” militar como piedra angular. Se estaba produciendo una brecha en la confianza mutua que debe existir entre los líderes políticos y militares, que las tensiones provocadas por una “Guerra larga” que duraba ya más de una década, no cesaba de agravar.

11.2.2. Los límites del paradigma COIN en Afganistán.

El “clásico COIN” David Galula, que habían inspirado buena parte de los principios del “paradigma COIN” reflejados en el FM 3-24, estableció en 1964 varios requisitos previos para el éxito de una insurgencia.¹²⁵ Entre ellos destacaban la existencia de un gobierno débil e

¹²² “Our generals are getting bolder, and we’ve lost our ability to recognize when they are overstepping their constitutional powers.” (Stevenson, 2011, 35).

¹²³ “Since General Petraeus took on the commander’s job in June, several aides said, the president has struck a more deferential tone toward him than he used with Gen. Stanley A. McChrystal, General Petraeus’s predecessor.” (Cooper, Sanger y Shanker, 2010).

¹²⁴ “... Petraeus presents a far more difficult challenge for the commander-in-chief precisely because of his political acumen and close ties with Republicans like Senator Lindsey Graham.” (Desch, 2010, 2).

¹²⁵ Ver Capítulo 2, “The Prerequisites for a Successful Insurgency”, en Galula (2005, 17-42).

ilegítimo,¹²⁶ un país fronterizo que proporcione santuario y apoyo a la insurgencia,¹²⁷ y una población predominantemente rural y analfabeta.¹²⁸ Esta podría ser precisamente la descripción del Afganistán de Karzai (Kaplan, 2013, 342), que Galula posiblemente habría definido como “el entorno ideal para el desarrollo de una insurgencia”.

El general Petraeus llegó a Kabul en junio de 2010 como nuevo jefe de las tropas norteamericanas en Afganistán y de la ISAF. Pero a pesar de la aureola de “gurú de COIN” que le acompañaba, y aún con el grandísimo prestigio que su actuación en Irak en 2007 y 2008 le había granjeado, sus resultados tras un año al mando de las operaciones COIN en este país, hasta julio de 2011, no fueron en absoluto los obtenidos en el país mesopotámico. En este apartado se analizan hasta qué punto los tres fundamentos que definen el “paradigma COIN”, recogidos en el FM 3-24 y tan exitosamente aplicados en Irak con el *surge*, no encontraron las condiciones propicias para su aplicación de forma efectiva por las fuerzas norteamericanas en Afganistán.

El primero de ellos, referido a obtener el favor de la población a través de una estrategia centrada en su protección, no pudo ser implementado. El número de tropas a disposición de McChrystal y Petraeus para implementar una estrategia COIN no permitió materializar este modelo. Se ha expuesto con anterioridad cómo la relación mínima que el FM 3-24 COIN aconseja es de 20 soldados contrainsurgentes por cada 1.000 habitantes (U.S. Department of the Army, 2006, 1-13). Esta cantidad, si bien en absoluto prescriptiva, proporciona una referencia sobre lo que podría considerarse las necesidades de tropas para un esfuerzo de COIN “centrado en la población”. En un país de unos 23 millones de habitantes como Afganistán, supondría unos 460.000 soldados dedicados a combatir la insurgencia, protegiendo a la población.

En junio de 2010, McChrystal tenía bajo su mando 119.500 soldados norteamericanos y aliados, de un total de 46 naciones. Un año más tarde, Petraeus contaba con 132.800 soldados en la ISAF, de ellos 90.000 norteamericanos,¹²⁹ aproximadamente el 70 por ciento. Estas cifras suponían menos de la tercera parte de la proporción aconsejada por el FM 3-24. A ellas deberían sumarse los efectivos de las fuerzas armadas y de seguridad afganas, que para finales de 2011 se

¹²⁶ “Since an insurgency is a bottom-to-top movement, an administrative vacuum at the bottom, an incompetent bureaucracy, plays into the hands of the insurgent.” (Galula, 2005, 30).

¹²⁷ “The length of the borders, particularly if the neighboring countries are sympathetic to the insurgents, as was the case in Greece, Indochina, and Algeria, favors the insurgent.” (Galula, 2005, 36).

¹²⁸ “The more scattered the population, the better for the insurgent [...] A high ratio of rural to urban population gives an advantage to the insurgent...” (Galula, 2005, 37).

¹²⁹ En <http://www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm>, ver detalle de la contribución a ISAF de cada nación, y del despliegue de sus fuerzas y PRT,s., con sus variaciones por periodos mensuales.

preveían en 134.000 soldados y 83.000 policías (Bruno, 2010, 1).

Pero cuando estos datos se enfrentan a tres hechos que se producían en Afganistán, queda aún más patente la falta de tropas de la que adolecían McChrystal y Petraeus. En primer lugar, las provincias de Helmand y Kandahar en el sur, y las del este en la frontera con Paquistán, requerían la mayor parte de tropas, por la mayor actividad insurgente. Ello dejaba a otras regiones con una proporción aún menor. En los momentos iniciales del aumento de tropas, en febrero de 2009, McKiernan hubo de desplegar casi la mitad en una zona rural de la provincia de Helmand que representaba, en su conjunto, apenas el uno por ciento de la población del país.¹³⁰

Otro factor que impactaba sobre las fuerzas disponibles para las operaciones COIN era la idiosincrasia y particularidades de los contingentes de tropas de los países aliados de la ISAF, hasta cincuenta. Participaban en misiones para adiestramiento y asesoramiento a las fuerzas militares y policía afganas, pero no en cometidos de combate (Woodward, 2010, 152). La mayor parte de ellos contaban con restricciones impuestas por sus gobiernos para el empleo de la fuerza, que sólo podían utilizar en defensa propia, lo que condicionaba enormemente su efectividad en los cometidos propios de la guerra de Afganistán.¹³¹

Y el tercer factor que imposibilitaba obtener suficientes fuerzas sobre el terreno para implementar efectivamente una COIN “centrada en la población” era la pobre actuación de las fuerzas armadas y de seguridad afganas. A pesar de que su formación y equipamiento era una de las prioridades para EEUU, a fin de poder transferir la responsabilidad de la seguridad a los afganos, no podían considerarse adecuadas para cometidos COIN. La población afgana no percibía a las fuerzas norteamericanas como garantes de su seguridad, y menos aún a las de su propio país. En una encuesta realizada entre la población civil de la provincia de Kandahar, a mediados de 2010, consideraban la falta de seguridad como un grave problema, percibiendo como el mayor peligro en sus desplazamientos no los talibanes ni los IED, sino los controles de carretera de las fuerzas militares y policía afganos.¹³² La desafección de la población hacia las

¹³⁰ “Of the 17,000 [new soldiers], the first 8,000 – a Marine Expeditionary Brigade – would deploy to an area in the rural Helmand province that had less than one percent of Afghanistan’s population.” (Woodward, 2010, 98). Ello suponía que el doce por ciento de las fuerzas norteamericanas en Afganistán desplegarían en un área en el que vivía menos del uno por ciento de la población (Woodward, 2010, 129).

¹³¹ “In reality, the numbers are even more deficient because of national caveats placed by many European countries that seriously restrict their forces from engaging in offensive operations against the enemy.” (Fair, 2010, 6).

¹³² “Security is viewed everywhere as a major problem. When asked to name the top dangers experienced while traveling on the roads, far more respondents named Afghan National Army and Police checkpoints than roadside bombs, Taliban checkpoints, or criminals. And the Taliban were rated better than ISAF convoys and checkpoints as well.” (Galston, 2010, 3).

fuerzas contrainsurgentes contravenía un principio básico de COIN.

Días antes de lanzar una gran ofensiva contra la provincia de Helmand para expulsar a los insurgentes, el general McChrystal se entrevistó con las autoridades de Marjah para recabar su apoyo. Se mostraron dispuestas a colaborar, pero con tres condiciones: que se evitasen muertes y destrucción de propiedades de la población local; que la corrupta policía afgana que hasta hacía unos meses se encontraba en la ciudad no regresase; y que las fuerzas norteamericanas permaneciesen tras la ofensiva, pues en caso contrario, “los talibanes regresarán y nos matarán a todos” (McChrystal, 2014, 363). Ello refleja cómo los propios afganos compartían el principio básico de COIN “centrado en la población”, según el cual tras la fase *Clear* debe asegurarse el éxito con la *Hold* y posteriormente con *Build*. Pero para poder conseguir este principio, es necesario un número de tropas del que el mando norteamericano no disponía. Así mismo, refleja la percepción que la población afgana tenía de sus fuerzas de seguridad.

Además del número de tropas, el segundo factor que influye en la aplicabilidad del modelo COIN *population-centric* es el referido al tiempo en que las fuerzas están desplegadas, materializando las fases *Hold* y *Build*, y proporcionando una normalidad y estabilidad que hace que la población rechace definitivamente al bando insurgente. Ha sido expuesto con anterioridad cómo el presidente Obama había anunciado, al mismo tiempo que el aumento de tropas, el inicio de su repliegue en aproximadamente unos 18 meses, si bien estos plazos fueron matizados después. Una estrategia COIN “centrada en la población” no puede tener “fecha de caducidad” anunciada de antemano a la población cuya seguridad se pretende garantizar.¹³³ Requiere, ante todo, “paciencia estratégica, un recurso escaso en las sociedades avanzadas donde se buscan resultados inmediatos” (Arteaga, 2010a, 5).

Todo lo anterior condujo a una falta de conexión entre las fuerzas norteamericanas y de los aliados, con la población afgana,¹³⁴ que no sentía identificada ni reconocía los esfuerzos de estas tropas con un beneficio para su seguridad. Para McChrystal, el aspecto clave era si realmente la población quería la protección que las fuerzas contrainsurgentes pretendían proporcionarles.¹³⁵ Por tanto, el principio esencial de la COIN *population-centric*, la protección de la población, no

¹³³ “A ‘population-centric’ counterinsurgency approach, after all, depends on convincing the Afghan population that there is no expiration date on U.S. security guarantees.” (Owens, 2010, 2).

¹³⁴ “But too often, ISAF and our civilian counterparts seemed disconnected from their lives, unwilling or unable to bridge the gap. To convince the population that we could, and would, win, we needed to engage dramatically more Afghans at every level.” (McChrystal, 2014, 307).

¹³⁵ “Stanley McChrystal has been admirably frank about a core difficulty: the residents of Kandahar are far from sure that they want the protection we claim to be offering them.” (Galston, 2010, 2).

pudo materializarse.

El segundo aspecto esencial del paradigma COIN es la adopción por parte de las fuerzas contrainsurgentes de tácticas y técnicas no ortodoxas ni convencionales, en correspondencia con las utilizadas por la insurgencia. Si bien McChrystal y Petraeus también impulsaron el despliegue de sus fuerzas en pequeños destacamentos para expandir lo más posible la presencia y facilitar el contacto con la población local, según el modelo iraquí, la estructura social y la situación demográfica de Afganistán no permitieron que esta medida fuese efectiva.

A diferencia de los iraquíes, que habitan principalmente en entornos urbanos en los que realizan sus acciones la insurgencia, los *pashtunes* afganos y paquistaníes, base étnica de los talibanes, habitan principalmente en entornos rurales, llevando a cabo sus acciones en este ámbito, pero sin una afiliación a su localidad de origen tan intensa como en el caso iraquí.¹³⁶ A ello se unen las características demográficas del país, con extensas zonas deshabitadas y la población concentrada en pequeños núcleos rurales, de difícil acceso por tierra y vías de comunicación en estado muy deficiente. Todo lo anterior hacía que la táctica favorita de las fuerzas norteamericanas en Irak con Petraeus, el despliegue de pequeños puestos para controlar barrios o localidades de importancia, pierda su efectividad en Afganistán.

Otro aspecto que había sido explotado por Petraeus en Irak, cual fue la desafección masiva de los sunníes a Al-Qaeda, capitalizada por el movimiento *Anbar Awakening* y materializada con la constitución de los “Hijos de Irak”, no se produjo en Afganistán. Desde el inicio de su mando, Petraeus trató de impulsar el proceso de reconciliación de talibanes como un elemento clave de su estrategia para Afganistán (Griffin, 2011), en una medida controvertida a la que otros jefes militares se habían opuesto.¹³⁷ Pero los resultados no fueron los esperados. En su comparecencia de marzo de 2011 ante el Senado, expuso que habían formalizado su reinserción con las autoridades afganas unos 700 talibanes, con otros 2.000 aún en proceso de formalizarla (Petraeus, 2011, 8). Estas cifras distaban mucho de las decenas de miles de iraquíes que se unieron al bando contrainsurgente para luchar activamente contra Al-Qaeda en 2007 y 2008.

¹³⁶ “*Pashtuns are not Arabs. They have different traditions, different tribal structures, different ways of resolving differences. One of the most important (and least remarked-upon) differences is that Iraqis fight in their cities and villages while Pashtuns, on the whole, do not.*” (Kagan, 2009, 7).

¹³⁷ “*The military chief's comment is the first from a U.S. commander offering a firm endorsement for the reintegration approach that has been reported by leaks in recent months. Other commanders have been more cagey about openly supporting such talks with the Taliban, but Petraeus acknowledged that U.S. forces safeguard the movement of officials to those meetings with the Taliban officials.*” (Griffin, 2011).

El tercer aspecto que caracteriza al paradigma COIN, reflejado en el FM 3-24, es su conceptualización como una actividad esencialmente política, cuya ejecución requiere de la actuación coordinada de todos los poderes de la nación, y en la que la actuación militar no es sino uno de ellos. Esta dimensión política de COIN tampoco pudo ser materializada de forma efectiva, principalmente por la concurrencia de dos circunstancias, atribuibles tanto a las autoridades afganas como a las norteamericanas.

En primer lugar, la no legitimidad del gobierno afgano y su falta de compromiso con los fines de la contrainsurgencia era un grave obstáculo para conseguir un prerrequisito esencial que materialice la dimensión política de COIN, cual es la existencia de un gobierno legítimo y efectivo en cuyo apoyo se realizan los esfuerzos del bando contrainsurgente.¹³⁸ Para el general Jones, el problema de Afganistán se reducía, en gran medida, al “problema de Karzai”,¹³⁹ cuya lealtad hacia EEUU estaba en duda (Arteaga, 2010a, 6). Pero desde el inicio del diseño por la administración Obama de la nueva estrategia para Afganistán, mientras se focalizaba el debate en el número de tropas a desplegar, no se prestó una adecuada atención a este problema (Fair, 2010, 4). McChrystal pronto percibió que los problemas de gobernabilidad eran la base del problema afgano, más incluso que los de seguridad, ya que “la ausencia de un gobierno legítimo hace imposible cualquier progreso”, malogrando los esfuerzos de COIN.¹⁴⁰

La corrupción del gobierno y demás autoridades afganas era un mal endémico que los esfuerzos de EEUU y sus aliados no eran capaces de erradicar. En 2010, Afganistán era uno de los tres países del mundo con mayores índices de corrupción.¹⁴¹ En la mencionada encuesta en la provincia de Kandahar, la inmensa mayoría de la población consideraba a la corrupción como el principal problema para la solución definitiva del conflicto.¹⁴² En cualquier caso, una parte del

¹³⁸ “Counterinsurgents, in turn, use all instruments of national power to sustain the established or emerging government and reduce the likelihood of another crisis emerging.” (U.S. Department of the Army, 2006, 1-1).

¹³⁹ “Afghanistan’s troubles were compounded by what he called ‘the Karzai problem,’ adding, ‘He doesn’t get it, or he doesn’t want to get it.’ He said that at best Karzai was ‘mayor of Kabul,’ and the reach of the national government did not extend much farther than the capital, other than to promote, encourage and facilitate corruption. ‘We haven’t been tough enough on him, given the sacrifice in lives that we are making,’ Jones said.” (Woodward, 2010, 137).

¹⁴⁰ “We didn’t think the country’s government needed all the attributes and trappings of Western democracy, but Afghans needed to believe it was responsible and legitimate enough to offer a credible alternative to Taliban or local warlord control.” (McChrystal, 2014, 350).

¹⁴¹ En una valoración de *Transparency International* en 2010, Afganistán ocupa la posición 176 de un total de 178 países, clasificados de menos a más corruptos. Ver www.transparency.org.

¹⁴² “Corruption is viewed as a widespread problem and is experienced by respondents on a regular basis. In fact, 84 percent say that corruption is the main reason for the current conflict. Corruption erodes confidence in the Afghan government, and fully two-thirds of respondents believe that this corruption forces them to seek alternatives to government services and authority.” (Galston, 2010, 3).

problema era debido al flujo de dinero desde EEUU hacia esas autoridades, a fin de comprar su lealtad y cooperación con las fuerzas norteamericanas, como reconoce Gates en sus memorias.¹⁴³ Ello hacía, a su vez, que la población local viese a los norteamericanos no como protectores, sino como apoyo principal de “un gobierno débil y predador” con el que no existía el “contrato democrático” entre gobernado y gobernante que debe caracterizar a un sistema democrático (Ikenberry, 2013, 5).

Como segundo aspecto que dificultaba la implementación de la dimensión política de COIN se encuentra la deficiente coordinación de los esfuerzos civiles y militares, afectando negativamente a la imprescindible unidad de esfuerzo.¹⁴⁴ Existía un gran número de actores civiles norteamericanos con responsabilidades sobre reconstrucción y gobernabilidad, además de las interferencias desde Washington, sin que existiese un único responsable civil de estos esfuerzos,¹⁴⁵ a pesar del nombramiento de la figura del enviado especial para Afganistán y Paquistán, que no obtuvo el resultado esperado. A ello se unía que Karl Eikenberry, embajador de EEUU para Afganistán, y Richard Holbrooke, embajador especial para la región, no tuvieron con el jefe de las tropas norteamericanas, general McChrystal, una buena relación personal,¹⁴⁶ lo que acabó afectando a la implementación de la estrategia COIN (Robb, 2011, 7).

Puede concluirse que, a diferencia de lo ocurrido en Irak durante el *surge* de 2007-2008 al mando del general Petraeus, estudiado en el Capítulo 10, en el caso afgano no se dieron las circunstancias que permitiesen materializar los tres principios básicos sobre los que se sustenta el

¹⁴³ “Tens of billions of dollars were flooding into Afghanistan from the United States and our partners, and we turned a blind eye or simply were ignorant of how regularly some portion was going to payoffs, bribes, and bank accounts in Dubai [...] From Karzai on down, Afghans had to shake their heads at our complaints about their corruption when elements of the American government were paying off them and their relatives as agents and to secure their cooperation.” (Gates, 2014, 359-360).

¹⁴⁴ “Successful counterinsurgency requires the intense integration of civilian and military expertise. This is very difficult, particularly when done on a multilateral basis. The civil effort in Afghanistan is particularly fragmented due to the failure, going back to late 2001, to appoint any person or organization in charge of coordinating these activities.” (Dobbins, 2009, 149).

¹⁴⁵ “While McChrystal and his men are in indisputable command of all military aspects of the war, there is no equivalent position on the diplomatic or political side. Instead, an assortment of administration players compete over the Afghan portfolio: U.S. Ambassador Karl Eikenberry, Special Representative to Afghanistan Richard Holbrooke, National Security Advisor Jim Jones and Secretary of State Hillary Clinton, not to mention 40 or so other coalition ambassadors and a host of talking heads who try to insert themselves into the mess, from John Kerry to John McCain. This diplomatic incoherence has effectively allowed McChrystal's team to call the shots and hampered efforts to build a stable and credible government in Afghanistan.” (Hastings, 2010, 12).

¹⁴⁶ “By far the most crucial – and strained – relationship is between McChrystal and Eikenberry, the U.S. ambassador. According to those close to the two men, Eikenberry – a retired three-star general who served in Afghanistan in 2002 and 2005 – can't stand that his former subordinate is now calling the shots. He's also furious that McChrystal, backed by NATO's allies, refused to put Eikenberry in the pivotal role of viceroy in Afghanistan, which would have made him the diplomatic equivalent of the general. The job instead went to British Ambassador Mark Sedwill – a move that effectively increased McChrystal's influence over diplomacy by shutting out a powerful rival.” (Hastings, 2010, 13-14).

paradigma COIN, referidos a las mismas características que definen la actuación de la insurgencia. El autor Frederick Kagan se ha referido a Afganistán como “el Waterloo de COIN” (Manea, 2013). Así, el modelo de COIN “centrado en la población” comenzaba a ser cuestionado como forma adecuada de aplicación del poder militar ante los retos y desafíos que debía enfrentar EEUU en el siglo XXI.

CAPÍTULO 12

¿UN NUEVO "SÍNDROME DE VIETNAM"?

“Nevertheless, for some period of time, the United States is likely to resist involvement in counterinsurgency. The memories of Iraq and Afghanistan will take time to fade, just as those of Vietnam did. But it is important to remember that it was the strategic shock of the Sept. 11 attacks that propelled the United States back into counterinsurgency.”

Steven Metz, “Counterinsurgency and American Strategy, Past and Future”,
World Politics Review, January 2012.

Con motivo de la guerra de Irak llegó a decirse que el *surge* era un “cáliz envenenado” que podría llevar al encumbramiento o a la caída en desgracia definitiva de COIN (Ucko, 2009, 121). Hacia 2012, con el cierre en falso de la guerra de Irak tras haber conseguido unas mínimas condiciones de mejora de la situación de seguridad y gobernabilidad, y con la falta de progresos adecuados en Afganistán por las dificultades para la aplicación de los principios del “paradigma COIN”, este concepto fue objeto de encendidos debates. A ello se unen otras razones que hicieron que esta *New American Way of War*, adoptada para contrarrestar el desafío planteado por la insurgencia en Irak y Afganistán, se pusiese en cuestión como forma válida de empleo del poder militar en los conflictos en los que EEUU hubiese de afrontar en un futuro.

En definitiva, de igual forma que tras la guerra de Vietnam se produjo el referido como “síndrome de Vietnam”, tras estas guerras declaradas con motivo del 11-S y el empeño en la GWOT por parte de EEUU, cabe hablar de un “síndrome de Irak”, por el que EEUU evitará verse nuevamente implicado en este tipo de conflictos.¹ Es entonces cuando se produce un cambio radical en la política de seguridad y defensa de EEUU, tras más de diez años después de la declaración de la GWOT. La administración Obama trata con ello de abandonar el “paradigma

¹ “... whenever Rumsfeld finally packs up his office at the Pentagon, he will leave behind an even more burdensome Iraq syndrome – the renewed, nagging and sometimes paralyzing belief that any large-scale U.S. military intervention abroad is doomed to practical failure and moral iniquity.” (Freedman, 2005).

COIN” que había regido la forma de hacer frente a la complicada situación en la que se había visto envuelto en Irak y Afganistán.

12.1. NUEVO RUMBO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE EEUU.

A principios de 2012, tras relevar en el Pentágono a puestos clave como el SecDef, el CJCS y el jefe de las fuerzas militares en Afganistán, el presidente Obama formuló unas directrices para la reorientación de las prioridades estratégicas de EEUU. Con ello trataba de pasar página definitivamente a los conflictos de Irak y Afganistán, abriendo una nueva etapa que volvía los ojos a conceptos abandonados tras varios años de GWOT, en los que COIN había sido el argumento dominante.

12.1.1. Relevos en el Pentágono, anticipo de una nueva estrategia.

Durante la segunda mitad de 2011 se produjeron cambios importantes entre los componentes del equipo de seguridad nacional de la administración Obama. En el mes de julio el SecDef Robert Gates abandonó el Pentágono, tras cuatro años y medio a cargo del DoD, en los que le había correspondido la dirección política de las guerras de Irak y Afganistán en un momento crucial. Fue sustituido por Leon Panetta, director de la CIA y sin experiencia previa en el DoD.²

Ese mismo mes, el general Petraeus dejó el mando de las tropas en Afganistán, pasando a la situación de retirado de las Fuerzas Armadas, para ocupar precisamente el cargo que había dejado Panetta, el de director de la CIA. Petraeus había ambicionado desde tiempo atrás el puesto de CJCS, que esperaba ocupar tras dejar el mando de las fuerzas en Afganistán, cuando se produciría el retiro del almirante Mullen. Pero finalmente fue nombrado como CJCS el general Martin Dempsey.

En la Casa Blanca y en los círculos políticos del Pentágono se hablaba del “problema

² Robert Gates dejó su puesto tras dos años y medio en la administración Obama, siendo sustituido por Leon Panetta en julio de 2011, quien lo abandonó al año y medio, en febrero de 2013. Su sustituto, Chuck Hagel, ha permanecido dos años en el Pentágono, hasta febrero de 2015. Es decir, en sus ocho años de presidencia, Obama va a contar con cuatro SecDef. Ello contrasta con los ocho años de la era Bush, en la que Rumsfeld y Gates fueron sus dos SecDef.

Petraeus” y lo que significaría conceder el puesto de máxima responsabilidad militar en EEUU a alguien de su prestigio. Especialmente, el círculo de colaboradores de Obama en la Casa Blanca, en particular su jefe de gabinete Rahm Emanuel, no confiaba en Petraeus por considerar que había tratado de condicionar al presidente en el proceso de toma de decisiones durante la guerra de Afganistán (Kaplan, 2013, 349), como ha sido referido en el Capítulo 11. En definitiva, asignar el puesto de CJCS podría poner en peligro el “control civil”, que en círculos próximos al presidente se consideraba ya suficientemente dañado. Los prolongados años de GWOT, posteriormente la “Guerra larga”, había dañado las relaciones cívico-militares de forma muy importante.

No obstante, lo que se había producido en estos años habían sido cuestionamientos hacia las políticas y estrategias de las guerras de Irak y Afganistán, manifestadas públicamente en los medios de comunicación, pero en ningún caso había estado en peligro el principio fundamental del “control civil” (Robb, 2011, 4), a pesar de la percepción en sentido contrario por parte de ciertos líderes políticos. Petraeus había manifestado públicamente opiniones contrarias a las decisiones políticas, pero sin que estos hechos supusiesen riesgo alguno a la debida subordinación del poder militar al civil. Ello se vio favorecido por su gran ascendiente, debido en gran medida a haber hecho de COIN su “instrumento estratégico” para llegar a esta situación.³

En la ceremonia de pase a retiro de Petraeus, en agosto de 2011, el discurso del CJCS, almirante Mullen, le comparó con las máximas figuras de la historia militar norteamericana, los generales Grant y Eisenhower.⁴ En ese mismo acto, el vicesecretario de Defensa William J. Lynn destacó sus éxitos en Irak y Afganistán, “redefiniendo la forma en que había que luchar en estas guerras” (Garamone, 2011). Ello demuestra el enorme prestigio que entonces gozaba Petraeus tras su desempeño en las dos guerras. Y su momento de dejar de vestir el uniforme coincidió con cambios fundamentales en la política de seguridad y defensa de la nación.

Significativamente, el abandono de sus cargos por los máximos responsables civil y militar del Pentágono, Gates y Petraeus, iba a coincidir con un cambio radical en la política de seguridad y defensa de la administración Obama. Inmediatamente tras ocupar sus cargos como SecDef y

³ “Although most senior military officers had doubts about the surge in troops ordered by Bush in 2007, its tactical success consolidated Petraeus’s power and prestige and made counterinsurgency as a strategic instrument harder to challenge.” (Stevenson, 2011, 34).

⁴ “You’ve run the race well, swifter and surer than the rest, and you now stand among the giants not just in our time but of all time, joining the likes of Grant and Pershing and Marshall and Eisenhower as one of the great battle captains of American history,” Mullen said to Petraeus.” (Garamone, 2011).

CJCS, Panetta y Dempsey recibieron instrucciones de la Casa Blanca de llevar a cabo una profunda revisión de la política de defensa, para poner fin a las costosas operaciones de estabilización del tipo de las de Irak y Afganistán que implicaban “unos costes insostenibles en tiempos de crisis fiscal, y cuyos resultados eran imprecisos” (Kaplan, 2013, 354).

Como se ha estudiado con anterioridad, ésta había sido la tónica en los anteriores cambios de rumbo de la estrategia seguida hacia Irak y Afganistán por las administraciones Bush y Obama, respectivamente: nuevo liderazgo para implementar nuevas estrategias. Pero los cambios que pronto se producirían iban a tener un impacto aún mayor que los *surge* de Irak y Afganistán.

12.1.2. Cambio de rumbo hacia Asia-Pacífico: el adiós al “paradigma COIN”.

A finales de 2011, EEUU atravesaba una difícil situación financiera, que motivó la decisión presidencial de llevar a cabo fuertes recortes en los gastos federales. Además, tras una década de GWOT, el país estaba acusando el enorme incremento en gastos militares a consecuencia de las prolongadas campañas COIN. El coste de la guerra de Irak se había multiplicado por treinta desde la estimación realizada al inicio de OIF.⁵ Por otro lado, hacia finales de 2011 se producían hechos cruciales en el devenir de ambas guerras. En Irak, tendría lugar la retirada definitiva de todas las fuerzas norteamericanas en el mes de diciembre, tras casi nueve años de presencia en el país desde el lanzamiento de OIF en 2003. Y en Afganistán había comenzado la retirada de tropas anunciada. En total, al inicio de 2012, habían perdido la vida en estas dos guerras más de 6.300 norteamericanos, con varias decenas de miles de heridos y mutilados.⁶

En este contexto, el presidente Obama hace pública, en enero de 2012, su Guía Estratégica para la Defensa.⁷ Este documento contiene claves esenciales para entender el nuevo rumbo tomado por la política de seguridad y defensa de EEUU hacia el final del primer mandato de la administración Bush, y evidencia el abandono oficial del “paradigma COIN” como doctrina

⁵ “The Bush administration estimated the war would cost \$50 to \$60 billion, including the costs of reconstruction and clean up. As of 2013, the Cost of War Project estimates the war has cost \$1.7 trillion –nearly 30 times the pre-war estimate. That cost doesn't factor in future costs of veterans' care, which push the total to more than \$2.1 trillion.” (Cline, 2013).

⁶ A fecha 31 de diciembre de 2011, habían muerto en Irak 4.485 soldados norteamericanos, y 1.864 en Afganistán. Ver <http://icasualties.org/>

⁷ Ver documento “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, en U.S. DoD (2012). El prólogo del presidente Obama proporciona las claves de esta revisión.

preferente para hacer frente a la “Guerra larga” en la que el país continuaba comprometido tras más de una década. En esencia, con este documento, el presidente no solo estaba diciendo “nunca jamás” a otra guerra como Irak o Afganistán, sino que proporcionaba las claves que determinarían el empleo del poder militar de EEUU en el futuro.⁸

De entre los diversos aspectos que recoge esta nueva orientación de la defensa de EEUU, destacan cinco: el cambio desde “ganar las guerras actuales” a prepararse para los desafíos futuros; la nueva prioridad regional hacia la región Asia-Pacífico, aunque sin abandonar Oriente Medio; un mayor énfasis hacia la proyección del poder militar frente a las medidas anti-acceso y menor hacia las operaciones de estabilización; una reducción en la entidad del Ejército y *Marines*, priorizando las fuerzas de pequeña entidad, ágiles y rápidamente desplegadas; y un cambio hacia el desarrollo de capacidades avanzadas como SOF y nuevas tecnologías (Dale y Towell, 2013, 2).⁹ Todos parecen tener un denominador común: el abandono oficial del “paradigma COIN” como doctrina preferente para el empleo del poder militar, y una reedición del “paradigma transformacional” que había sido abandonado con la salida de Rumsfeld del Pentágono en 2006, como ha sido estudiado en esta tesis.

En su preámbulo, el presidente Obama justifica este cambio radical en el curso de la política de seguridad y defensa respecto de la llevada a cabo en los últimos años por dos razones, anteriormente apuntadas. Por un lado, el contexto de reducción de gastos federales debido a la crisis fiscal también afectaría a la defensa, aconsejando “poner orden en nuestro edificio fiscal para renovar nuestra fortaleza económica a largo plazo”. Por otro, se había conseguido “finalizar de forma responsable la guerra de Irak”, así como “significativos progresos en Afganistán para comenzar la transferencia de responsabilidad a las autoridades afganas” (U.S. DoD, 2012, 1). En definitiva, la crisis fiscal del país y el deseo de dar por cerrado el capítulo de las guerras de Irak y Afganistán fueron los motivos esenciales de este cambio de rumbo.

Como aspecto más significativo en relación con el objeto de esta tesis, el documento reconoce que, si bien las fuerzas militares mantendrán la capacidad de llevar a cabo “COIN limitada” si fuese preciso, sin embargo no se encontrarán dimensionadas para llevar a cabo estas operaciones

⁸ “*With his strategic guidance, he wasn’t merely saying ‘Never again’ to another war like Iraq or Afghanistan, at least as long as he was commander in chief; he was telling the generals that when they calculated how many troops were needed for various contingencies, they were not to assume that one of those contingencies might be a long war involving lots of troops engaged in anything like a COIN campaign.*” (Kaplan, 2013, 357-358).

⁹ En esencia, “énfasis en China, tecnología y calidad sobre cantidad”, y “la doctrina de contrainsurgencia y el *nation building* quedaban definitivamente fuera” (García Encina, 2012, 4).

de estabilización prolongadas y a gran escala, si bien deben mantener las experiencias y capacidades adquiridas “en los pasados diez años de COIN en Irak y Afganistán”.¹⁰ Y las referencias a unas fuerzas futuras “más reducidas, ágiles y flexibles, rápidamente desplegables y avanzadas tecnológicamente” parecían recuperar el lenguaje transformacional de Rumsfeld (Kaplan, 2013, 359).

Como medidas para desarrollar esta nueva estrategia, se reduciría el presupuesto de defensa en 480 billones de dólares, a aplicar en los siguientes diez años, en un contexto de reducción de cuatro trillones en gastos federales para los siguientes doce años (Dale y Towell, 2013, 1-2). La reducción en la entidad de fuerzas significaba para el Ejército pasar de 570.000 a 490.000 soldados, y para los Marines de 202.000 a 175.000,¹¹ cifras aún más bajas que las existentes antes del aumento decidido por Bush con ocasión del *surge* en Irak de 2007. Para el Ejército se traduciría en una reducción de ocho BCT (Feickert y Henning, 2012, 4). El presidente Obama y el SecDef Panetta justificaron esta reducción por la necesidad “de mirar más allá de Irak y Afganistán”, y ante lo improbable de que EEUU se implicase otra vez en un empeño de largo plazo para la “construcción de naciones” con gran volumen de fuerzas terrestres (Cobb, 2012).

Estas nuevas directrices para el desarrollo de la política de seguridad y defensa, junto con la salida del Pentágono de los dos máximos valedores de la teoría de contrainsurgencia como eran Gates y Petraeus, parecerían anunciar la defunción del “paradigma COIN”.

12.2. EL “PARADIGMA COIN”, EN CUESTIÓN.

Coincidiendo con la “transición estratégica” anunciada por la Guía Estratégica para la Defensa,¹² el abandono de Petraeus del servicio activo en las Fuerzas Armadas, y la falta de auténticos progresos en la situación de Afganistán, hizo decaer el interés en la estrategia COIN

¹⁰ “U.S. forces will nevertheless be ready to conduct limited counterinsurgency and other stability operations if required, operating alongside coalition forces wherever possible. Accordingly, U.S. forces will retain and continue to refine the lessons learned, expertise, and specialized capabilities that have been developed over the past ten years of counterinsurgency and stability operations in Iraq and Afghanistan. However, U.S. forces will no longer be sized to conduct large-scale, prolonged stability operations.” (U.S. DoD, 2012, 6).

¹¹ Supone una reducción en la entidad de tropas del catorce por ciento para el Ejército y del trece por ciento para los *Marines*.

¹² “El concepto *transición estratégica* (*strategic transition*) se ha popularizado en la jerga especializada, tras su aparición en el documento *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, para explicar la transformación de una arquitectura defensiva enfocada en los conflictos presentes a otra capaz de enfrentarse a los retos futuros.” (Colom, 2014, 270).

como objeto de estudio e interés entre los expertos en este ámbito. Pero es sobre todo el final de la guerra de Irak ya producido entonces, y el que se vislumbra para la guerra de Afganistán, lo que definitivamente aleja de la primera línea de interés estratégico a COIN y la insurgencia.¹³

Así, tras unos años en los que el estamento militar había dado muestras de adaptación a esta nueva forma de empleo del poder militar, considerada la más adecuada para poder combatir con éxito a la insurgencia en Irak y Afganistán, y con el impulso decidido “de abajo arriba” por parte de los “COINdinizistas”, comienza a desviarse la atención de la comunidad de expertos en seguridad y defensa norteamericana hacia otros ámbitos. En este momento se produce un intenso debate sobre la validez de esta teoría, con un cuestionamiento general al “paradigma COIN”, con sus defensores en franca desventaja respecto de sus detractores. Así, hacia 2012 y 2013, parecen recuperar su validez los postulados que privilegian las nuevas tecnologías y un modelo de empleo del poder militar con muchas similitudes al modelo transformacional de Rumsfeld.

Tras el estudio de la literatura existente en relación al cuestionamiento de COIN como forma válida de afrontar los conflictos futuros, pueden agruparse en cuatro los aspectos esenciales por los que es cuestionada.

12.2.1. La factibilidad: recursos humanos y económicos de empeño prolongado.

Una COIN *population-centric* precisa de una ingente cantidad de recursos humanos y materiales,¹⁴ empeñados por un largo periodo de tiempo. Estos requerimientos hacen muy difícil, incluso para un país como EEUU, mantener el nivel de exigencia necesario. Si algo ha debido aprender EEUU de su experiencia con la GWOT es que “una estrategia COIN es extraordinariamente difícil y costosa de implementar” (Metz, 2012, 2). El caso de Afganistán es el claro ejemplo de una “COIN de mínimos”, sin suficientes recursos, donde el *surge* de tropas de 2010 y 2011, menor del necesario para poder llevar a cabo una estrategia COIN efectiva, contaba además con escaso tiempo para que surtiese efecto dado el deseo tanto de EEUU como de los demás países aliados de retirar sus tropas lo antes posible (Ucko, 2011, 8).

¹³ “With the United States largely disengaged from Iraq and heading toward a diminished role in Afghanistan, interest in insurgency and counterinsurgency is once again fading.” (Metz, 2012, 1).

¹⁴ “Counterinsurgency’s high cost begins with the large number of counterinsurgents required to provide security. Large expenditures for personnel, equipment, and materials also are required for civil works programs to support the host government.” (Fulk, 2011, 1).

Así, empeñar tal cantidad de recursos en “construcción de naciones” precisa de una voluntad política por parte de las autoridades norteamericanas y su población que EEUU no está dispuesto a asumir (Gentile, 2013, 134). Además, un esfuerzo de este tipo carecería de sentido, toda vez que “las naciones no pueden construirse desde fuera”, sino que “se construyen a sí mismas a lo largo de su experiencia histórica” (Gray, 2012, 29). Y en las ocasiones en las que EEUU se ha visto envuelto en estos esfuerzos, como Vietnam, Irak y Afganistán, su implicación tuvo lugar de forma “gradual e inadvertida”, con la administración norteamericana del momento “enredada en un tipo de conflicto en el que nunca pretendió entrar” (Metz, 2012, 2). En cualquier caso, EEUU y los países occidentales en general no se muestran dispuestos para comprometerse en estos empeños de gran escala y prolongados espacios de tiempo, tratando de evitarlos en el futuro,¹⁵ como muestra la Guía Estratégica para la Defensa de 2012.

Al considerar la factibilidad de COIN por su elevado coste, entran en consideración otras formas de combatir a la insurgencia que no impliquen la cantidad de recursos humanos y económicos, así como el coste político, que una COIN “centrada en la población” requiere. Cabe considerar cuatro formas genéricas con las que EEUU puede combatir a Al-Qaeda y el terrorismo global: COIN, contraterrorismo, apoyo a la insurgencia y antiterrorismo.¹⁶ De ellas, COIN no es “ni eficiente, ni sostenible desde un punto de vista militar, económico y político” (Fulk, 2011, v). Las opciones que requieren pocas “botas sobre el terreno” y uso extensivo de SOF y drones o aviones no tripulados y armados son a las que el autor Frederick Kaplan se ha referido como “guerras cómodas” (Manea, 2013).

En este contexto de minimizar los recursos empleados es donde debe contextualizarse el creciente uso de drones armados, que ha adquirido cada vez más proponentes como sustituto del empleo de un número importante de soldados, por su relativo bajo coste, su carácter quirúrgico y la posibilidad de evitar bajas propias.¹⁷ En cualquier caso, si bien el uso de drones en acciones de ataque se asocia con una estrategia contraterrorista (Fulk, 2011, 2), este procedimiento también

¹⁵ “... the US military and its NATO allies are simply ill-structured and ill-prepared for these types of large-scale interventions, which is reason enough for further institutional change and for greater caution when considering future military activity.” (Ucko, 2011, 9).

¹⁶ Por “antiterrorismo” se entiende las medidas defensivas para obtener inteligencia, identificar posibles amenazas y prevenir la acción terrorista. Mientras que el “contraterrorismo” considera aquellas medidas de carácter ofensivo, que van desde la disuasión a la respuesta contra ataques o amenazas de grupos terroristas, incluida la posibilidad de realizar ataques preventivos.

¹⁷ “The use of drones means that U.S. military personnel are not at risk of harm, that the occupation of foreign territory may not be necessary in order to wage an effective counterinsurgency campaign, and that backlash from civilian deaths and other consequences of indiscriminate violence can be minimized. These lower costs make it more likely that the American public is more willing to employ this form of force.” (Walsch, 2013, 51). Ver un completo estudio sobre el empleo de drones y su efectividad en COIN y contraterrorismo en Walsh (2013).

se ha empleado en el contexto de COIN para eliminación de líderes e infraestructuras insurgentes en Irak y, sobre todo en Afganistán. Entre 2005 y 2013, se produjeron 370 ataques aéreos desde drones norteamericanos únicamente en Paquistán, 122 de ellos en el año 2010 (Rothkopf, 2014, 327). A instancias de Petraeus como jefe de las fuerzas en Afganistán también se produjeron acciones de este tipo, como complemento a su estrategia COIN “centrada en la población”.¹⁸

En suma, mientras una COIN *population-centric* significa un número muy considerable de “botas sobre el terreno” a fin de proteger a la población y establecer relaciones de confianza con ella, las operaciones contraterroristas basadas en el empleo de drones no precisa del empleo de tropas sobre el terreno (Crowley, 2010), lo que hizo que esta forma de acción militar resultase cada vez más atractiva al poder político.

12.2.2. El carácter “no estratégico”, o una serie de tácticas y técnicas.

En segundo lugar, existen expertos que argumentan que COIN no se trata en sí de una estrategia, sino de un conjunto de tácticas y técnicas a aplicar sobre el terreno para hacer frente a un tipo de enemigo específico como es la insurgencia. Se ha estudiado en el Capítulo 2 la conceptualización de la estrategia como forma de relacionar fines (*ends*), modos (*ways*) y medios (*means*).¹⁹ Para Elliot Cohen, la “estrategia” en esencia consiste en relacionar fines y objetivos, situándose en el más alto nivel de pensamiento sobre la guerra.²⁰ Bajo este prisma, COIN proporcionaría los modos (*ways*) en los que los recursos o medios son empleados a fin de conseguir los objetivos o fines de la guerra. COIN representaría simplemente uno de los diferentes modos (*ways*) que pueden existir para relacionar medios (*means*) y fines (*ends*).

No cabría, por tanto, conceder a COIN la categoría de estrategia, quedando relegada a “un simple acrónimo que describe una cesta de actividades diversas que pretenden contrarrestar a una

¹⁸ “At Petraeus’s urging, and with President Obama’s authorization (as well as, more often than not, the Pakistani military’s compliance), the CIA stepped up its drone strikes against insurgent leaders basking in sanctuaries across the border.” (Kaplan, 2013, 347).

¹⁹ Para el profesor y experto en estrategia Colin S. Gray, fines (*ends*), modos (*ways*) y medios (*means*) más las hipótesis (*assumptions*) componen la formulación básica del concepto de estrategia, el equivalente en términos estratégicos a $E=mc^2$. Ver Gray (2012, 20).

²⁰ “Strategy is the art of choice that binds means with objectives. It is the highest level of thinking about war, and it involves priorities (we will devote resources here, even if that means starving operations there), sequencing (we will do this first, then that) and a theory of victory (we will succeed for the following reasons). That is the job of wartime presidents; it’s why they have the title commander in chief.” (Cohen, 2009, 1).

insurgencia” (Gray, 2012, 17). Según este argumento, el FM 3-24 COIN consistiría en un conjunto de instrucciones, en una guía sobre la forma de conducir la guerra en un entorno específico como el de una insurgencia, del mismo tipo que existe doctrinas sobre guerra anfibia o guerra en montaña.²¹ Con independencia de su categorización o no como estrategia, lo que el “paradigma COIN” proporcionó fue “una forma de actuación, una receta para la acción, un conjunto de criterios para conseguir la victoria” (Kaplan, 2013, 363), en los escenarios en que se encontró EEUU tras los cambios de régimen de los talibanes y de Sadam, y para los que ni los líderes políticos ni militares de EEUU se encontraban preparados.

En cualquier caso, continúan existiendo proponentes que defienden a COIN como una “nueva forma de hacer la guerra”. Pero es preciso no caer en un debate en términos dicotómicos de COIN *versus* “Transformación”, entendidas como dos formas opuestas de hacer la guerra,²² debiendo evitarse “simplistas movimientos de péndulo en cuanto al pensamiento estratégico” (Ford, Rose y Body, 2012, 34), rechazando así la tentación de pasar de un extremo a otro del espectro de utilización del poder militar. La alternativa estratégica a COIN no debe ser, forzosamente, el modelo transformacional que pretendía imponerse “top-down” en los primeros años de la era Bush.

12.2.3. El fin político: necesidad de un gobierno efectivo.

Este aspecto ha sido el más utilizado por los detractores de COIN, incluso por “COINdinistas” como Kilcullen. El requisito esencial para el empleo de una estrategia COIN es que el gobierno al que se ayuda en su lucha contra la insurgencia sea legítimo y estable.²³ Un gobierno sólo podrá capitalizar los esfuerzos contrainsurgentes si es percibido por su población como representativo y garante de su seguridad y bienestar. Y a su vez, para el embajador Eikenberry, una aproximación COIN requiere necesariamente afinidad entre las estrategias del

²¹ “Counterinsurgency is a technique, not a grand strategy. Field manuals are guides for officers preparing to fight in a specific setting; and in that sense, a COIN field manual isn’t so different from a field manual on mountain warfare, amphibious operations, or armored maneuver combat.” (Kaplan, 2013, 362).

²² “... it is necessary to get away from associating transformation purely with high intensity operations against a peer adversary, and relating the underlying principle of the modern evocations of COIN with a state-building agenda focused on human security.”

²³ “Reduced to a syllogism, his [Kilcullen’s] argument went like this: we shouldn’t engage in counterinsurgency unless the government we’re helping is effective and legitimate; a government that needs foreign help to fight an insurgency generally isn’t effective or legitimate; therefore, we generally shouldn’t engage in counterinsurgency.” (Kaplan, 2013, 290).

gobierno anfitrión y los países extranjeros que apoyan la estabilización del país, lo que no se producía en Afganistán.²⁴

Este es el argumento esencial sobre el que se basó la publicación doctrinal que sustituyó al FM 3-24 COIN de 2006. Publicada en mayo de 2014, el *FM 3-24 Insurgences and Countering Insurgencies*, que anulaba al elaborado por Petraeus, incorporó las experiencias de Irak y Afganistán, reorientando los esfuerzos de EEUU hacia el apoyo al gobierno en su lucha contra la insurgencia en lugar de implicarse directamente en este empeño (Davidson, 2014, 1). Este concepto había sido anunciado por Steven Metz dos años antes, exponiendo dos posibilidades para el empeño de EEUU en este tipo de conflictos, el “apoyo COIN” y “COIN” propiamente dicho, y argumentando la conveniencia de optar por la primera (Metz, 2012, 2).

Pero para poder materializar este modelo, es imprescindible la legitimidad política de las autoridades que lideran la lucha contra la insurgencia,²⁵ así como “la credibilidad del gobierno anfitrión a los ojos de su población” (U.S. Department of the Army, 2014, 11-1). Este nuevo FM, que no menciona el acrónimo “COIN” y prefiere el término “contrarrestar la insurgencia” (*countering insurgency*) en lugar de “contrainsurgencia” (*counterinsurgency*), contradice la hipótesis errónea sobre la que se basaba el FM 3-24 COIN precedente: que el gobierno al que apoya EEUU en su lucha COIN comparte los objetivos, prioridades e intereses norteamericanos en su lucha contra la insurgencia (Davidson, 2014, 2).

12.2.4. La difícil adaptabilidad de la *American Way of War*.

El aspecto más difícil de conciliar con el “paradigma COIN”, y en el que existe un consenso mayoritario entre sus detractores, es el referido a la incompatibilidad de una COIN “centrada en la población” y la *American Way of War*, analizada con anterioridad en esta tesis. La forma preferente de combatir de acuerdo a la cultura estratégica norteamericana “durante la guerra contra el terror ha mostrado su inadecuación en escenarios de baja o media intensidad y su total irrelevancia en operaciones de contrainsurgencia” (Colom, 2014, 279).

²⁴ “Ultimately, however, a COIN approach is predicated on the general alignment of the foreign and host nations’ overarching political and military strategies – and this was simply not the case in Afghanistan.” (Eikenberry, 2013, 7).

²⁵ “Political legitimacy of a government determines the degree to which the population will voluntarily or passively comply with the decisions and rules issued by a governing authority. Legitimacy determines the transaction costs of political and governmental power.” (U.S. Department of the Army, 2014, 1-9).

Si bien los miembros de las Fuerzas Armadas norteamericanas demostraron su capacidad para adaptar diversos ámbitos de la institución militar a las exigencias de las zonas de operaciones de Irak y Afganistán, no puede afirmarse que cambiasen su cultura estratégica.²⁶ El estamento militar norteamericano, conformado de acuerdo a esta cultura estratégica que privilegia el combate convencional, no tiene capacidad de consolidar en apenas diez años los cambios profundos que la adopción del “paradigma COIN” implican.²⁷

En cualquier caso, se aconseja mantener estas capacidades, desarrolladas en una década de predominio del “paradigma COIN”, “hibernándolas en lugar de abandonarlas” (Metz, 2012, 4). En pasadas experiencias COIN, las fuerzas militares norteamericanas también supieron adaptarse a las exigencias de la situación sobre el terreno, pero “fracasaron a la hora de institucionalizar las lecciones aprendidas al terminar estos conflictos” (Ucko, 2009, 17). Ello conduce al denominado “síndrome COIN”, según el cual las experiencias de las fuerzas militares de EEUU en cada uno de los conflictos irregulares en los que se ha visto envuelto son rápidamente olvidadas,²⁸ regresando a su “zona de confort” de empleo de nuevas tecnologías y avanzados sistemas de armas para el combate convencional.

Así, al producirse la “transición estratégica” y con ello la relegación de COIN, enseguida comienzan de nuevo las voces a favor de recuperar las inversiones en proyectos para desarrollo de nuevas tecnologías, así como inversiones en costosos sistemas de armas y plataformas navales y aéreas (Barno, 2012, 6). Ello es coherente con lo propuesto por la Guía Estratégica para la Defensa de 2012, pero sobre todo es reflejo de uno de los rasgos definitorios de la *American Way of War* identificados en el Capítulo 2 de esta tesis, cual es la sustitución de “tecnología por hombres” en el campo de batalla.

Tras la QDR 2014, el SecDef Hagel anunció en noviembre de 2014 “un tiempo de transición para el DoD tras trece años de guerra”, y el inicio de la denominada “tercera estrategia de

²⁶ “While critics sometimes deride the slowness with which the U.S. military adapted to counterinsurgency in Iraq between 2003 and 2005, no military has ever done it better and quicker. But despite this, unless the United States changes the basic organization of its government and more importantly, its strategic culture and mindset, it will remain ill-suited to counterinsurgency.” (Metz, 2012, 3).

²⁷ “Those organizations that attempt to perform a mission for which they are unprepared and unsuitable by organization, training, doctrine, leadership style, organizational infrastructure, and equipment – all of which both contribute to and flow from organizational culture – will face grave difficulties in adapting to the new challenges they face.” (Nagl, 2005, 219).

²⁸ “What renders the U.S. military’s experience with counterinsurgency so cyclical is its seeming inability to learn either from its lack of preparation or from its subsequent adaptation in the field, but to revert instead to a singular focus on high-intensity warfare. This tendency can be thought of as the U.S. military’s ‘counterinsurgency syndrome’.” (Ucko, 2009, 25).

compensación” (*Offset Strategy*), con la que se pretende impulsar la innovación en el estamento de la defensa en los ámbitos de organización, los materiales y la doctrina,²⁹ obteniendo el máximo provecho de la ventaja tecnológica que posee EEUU. En definitiva, se trata de un proceso revisionista de las capacidades militares y su forma de empleo a fin de “aprovechar las capacidades tecnológicas estadounidenses para resolver los problemas estratégicos que el país tiene que afrontar en los próximos años”, y que podría “motivar el logro de una nueva RMA” (Colom, 2015, 2-3). Argumentos que recuerdan el discurso del recién nombrado SecDef Rumsfeld a principios de 2001. Y que auguran un regreso al “paradigma transformacional” que fue malogrado por los acontecimientos posteriores al 11-S y el inicio de la GWOT.

Sin embargo, los trascendentales cambios que la “estrategia de compensación” anuncian se producen en un contexto internacional diferente del existente en 2001, con una insurgencia global que se expande cada vez más allá de las fronteras de Irak y Afganistán, y con EEUU y sus aliados occidentales contrarios a empeñarse en costosas y prolongadas operaciones militares que impliquen “botas sobre el terreno”. El proceso de transición que se realizará desde un poder militar orientado a las operaciones COIN a otro basado en los principios de la *Offset Strategy*, y con las condiciones particulares de las relaciones cívico-militares del momento, merece investigación y análisis.

Pero eso podría ser objeto de otra tesis doctoral.

²⁹ “*The Defense Innovation Initiative will explore and develop new operational concepts, including new approaches to warfighting, and how we balance DoD’s investments between platforms and payloads*” (Hagel, 2014, 6).

CONCLUSIONES

La década posterior al 11-S y los revolucionarios cambios ocurridos en la forma preferente de empleo del poder militar por parte de EEUU, pasando de la omnipresente Transformación al “paradigma COIN”, y su impacto sobre la *American Way of War*, todo ello en el contexto de las relaciones cívico-militares, ha sido el objeto de estudio de esta tesis que ahora finaliza.

Frente a los trabajos que planteaban la existencia de una nueva *American Way of War* como consecuencia del aprovechamiento de las posibilidades de las nuevas tecnologías en el campo de batalla que ofrecía la Transformación, esta tesis defiende que fue realmente la posterior implementación del “paradigma COIN” la que ha representado esta nueva forma de empleo del poder militar, diferente de la forma tradicional de su empleo tanto en EEUU como en los demás países occidentales. En este proceso, las relaciones cívico-militares tuvieron un papel fundamental y merecedor de estudio.

La labor investigadora para el desarrollo de esta tesis se ha guiado por la hipótesis establecida a su inicio, apoyada a su vez en un grupo de seis hipótesis, dentro del marco conceptual establecido, que son las que han informado la realización de este trabajo de investigación. Por tanto, las conclusiones de esta tesis que se exponen a continuación se vertebrarán sobre una presentación del grado de validez de las hipótesis planteadas.

La hipótesis principal propuesta al inicio de este trabajo de investigación ha sido que la respuesta de EEUU a los trágicos acontecimientos del 11-S, cuya consecuencia no intencionada fue el empeño de sus fuerzas militares en una lucha contra la insurgencia en Afganistán e Irak, implicó la adopción del “paradigma COIN”, y con ello un cambio trascendental en el proceso de Transformación militar en curso. Fue este hecho el que alumbró una auténticamente nueva *American Way of War*, todo ello en un contexto que representó una desviación de la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares que hasta entonces habían informado las interacciones entre los máximos líderes políticos y militares.

Esta tesis doctoral se ha estructurado en tres bloques, estudiando de forma ordenada en el tiempo el caso objeto de estudio: la aplicación del poder militar norteamericano en la década

posterior al 11-S, su influencia sobre la *American Way of War* o forma preferente de dicho empleo, y el papel que las relaciones entre las máximas autoridades políticas y militares de EEUU han tenido en este proceso.

Así, la primera parte se ha ocupado de estudiar los conceptos fundamentales y su estado con anterioridad al 11 de septiembre de 2001, el conocido como 11-S, a modo de contextualización y punto de partida para la realización de la investigación. La segunda parte se ha centrado en los acontecimientos posteriores al 11-S, con la declaración de la Guerra Global contra el Terrorismo por la administración Bush y las campañas transformacionales de Irak y Afganistán, que tras la aparición de la insurgencia evidenciaron la necesidad de evolucionar hacia una nueva forma de aplicación del poder militar. Y la tercera parte, que comienza con la implementación del “paradigma COIN” en Irak a principios de 2007, estudia su aplicación en Irak y Afganistán, para finalizar con el giro radical a la política de seguridad y defensa anunciado por la administración Obama a principios de 2012.

Pero antes de presentar las conclusiones referidas a la validación de cada una de las seis hipótesis que apoyan la hipótesis principal que ha guiado este trabajo de investigación, es preciso exponer los aspectos principales relacionados con los conceptos fundamentales de la investigación. Han sido analizados en la primera parte de esta tesis, y si bien se refieren al estado de la cuestión previo al 11 de septiembre de 2001, su estudio ha sido fundamental para contextualizar y poder llevar a cabo este trabajo de investigación en el marco temático, geográfico y cronológico establecido. Se expone, por tanto, a continuación las principales conclusiones obtenidas de este estudio.

Esta primera parte ha comenzado con un análisis de los antecedentes a la política exterior y de seguridad adoptada por la administración Bush tras los trágicos acontecimientos del 11-S. Para ello, ha sido imprescindible el estudio de los planteamientos del grupo denominado “neoconservadores”, popularmente conocidos como *neocons*, sobrenombre asignado de forma peyorativa por la supuesta traición intelectual de este grupo a sus orígenes demócratas. El estudio de la conformación de sus ideas y su evolución hasta finales de la década de los noventa permite identificar las claves del rumbo tomado por la administración Bush en cuanto a la acción exterior de EEUU y el empleo de su poder militar tras el 11-S.

Contrariamente a la creencia generalizada, el neoconservadurismo no es una opción política. Se trata ante todo de una tendencia intelectual o grupo ideológico, heterogéneo en sus matices,

más que de una escuela de pensamiento político. Tuvo sus orígenes principalmente en el desencanto de varios demócratas en los años setenta con la deriva hacia la izquierda que percibieron en su partido. Sus miembros se reconocen ante todo como intelectuales, si bien con clara vocación de influir con sus ideas en los centros de decisión políticos. Para ello articularon hábilmente una “red neoconservadora” sobre la base de influyentes *think tanks* o grupos de opinión para la difusión de sus ideas.

Desde un discurso “anti-maquiavélico” y moralizante de carácter fundamentalmente social, con el anticomunismo como principal preocupación para la seguridad de EEUU, a mediados de los noventa se impone el cambio generacional en el seno del neoconservadurismo, de la mano de figuras como William Kristol y Robert Kagan, pasando a preocuparse de forma prioritaria por el mantenimiento de la posición unipolar de hegemonía mundial de EEUU, la *Pax Americana*. Puede concluirse un matiz revolucionario e inconformista en el ideario *neocon*, que ve en la expansión del ideal democrático norteamericano la base de su hegemonía y de la estabilidad mundial. Estos planeamientos proporcionaron entonces un valor añadido al ideario *neocon* con respecto a los planteamientos que existían en EEUU, dando a este grupo un renovado impulso.

En esencia, los *neocons* abogaban por mantener el papel hegemónico de EEUU en el mundo, ejerciendo una “hegemonía global benevolente” sobre la base de la expansión de la democracia como factor esencial de estabilidad y del reconocimiento de la superioridad moral de los ideales norteamericanos. Para ello debe ejercerse control y presión sobre los regímenes potencialmente hostiles, el “Eje del Mal” en el que se encuentra Irak, debiendo emplear EEUU si fuese preciso su poder militar de forma unilateral y preventiva para garantizar la seguridad global. Consideraban imprescindible el incremento en los gastos militares y un proceso de Transformación de la defensa para capitalizar las posibilidades de las nuevas tecnologías, incorporando nuevos sistemas de armas.

Éstos son los principios conformadores del que puede denominarse “paradigma neocon para la seguridad y defensa de EEUU”, eficazmente articulado a través de la red de *think tanks* y medios de comunicación neoconservadores a finales de los años noventa, y que se encontraban perfectamente formulados y listos para ser aplicados cuando se presentase la ocasión, lo que ocurriría el 11-S.

A pesar de la etiqueta de *neocon* que se atribuye a George W. Bush, sobre todo como consecuencia de las medidas adoptadas por su administración tras el 11-S, del análisis de los

documentos, discursos y declaraciones del candidato Bush durante su carrera presidencial no cabe desprender una adscripción neoconservadora a sus ideas sobre política exterior y de seguridad. Bien al contrario, éstas expresaban una vocación neoaislacionista y favorable a eliminar las intervenciones militares de carácter humanitario y de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por la administración Clinton.

El segundo aspecto objeto de estudio, y que representa uno de los conceptos fundamentales de este trabajo de investigación, ha sido el papel desempeñado por la cultura estratégica de EEUU y la definición de su forma preferente de hacer la guerra, la *American Way of War*. Este estudio ha concluido que, en efecto, es identificable una cultura estratégica propia para cada estado-nación, así como la existencia de una “cultura estratégica genuinamente americana” y, derivada de ella, una *American Way of War* distintiva.

Todo pueblo cuenta con una cultura propia, conformada como el conjunto de valores, actitudes, prejuicios y costumbres, desarrollados a lo largo de los siglos y moldeados por sus experiencias históricas. Así, el estado considerado como entidad política, y la nación como entidad cultural, dieron origen al estado-nación como manifestación de estas dos formas de organización, política y cultural. El estado-nación es, por tanto, depositario de los usos culturales de su pueblo.

La cultura ha sido tradicionalmente estudiada desde un enfoque multidisciplinar, englobando todos los aspectos de la actividad de una sociedad, también el de su forma preferente de relacionarse con el entorno. Por tanto, la cultura de un determinado estado-nación se refleja en la forma en que realiza su acción exterior y sus relaciones con los demás estados-nación y otros actores del ámbito internacional. Así, el reciente interés por el estudio de la cultura se explica por la influencia que se le atribuye como conformadora de la estrategia y la política de seguridad y defensa de un país, de lo que se deduce una forma particular de entender y conducir la guerra (*Way of War*) para cada estado-nación derivada de su cultura propia. En el caso norteamericano, de su profundo individualismo como rasgo cultural, arraigado en la *American Way of Life*, cabe identificar dos rasgos de su acción exterior, como son el aislacionismo y el unilateralismo.

En cuanto a la estrategia, debe ser conceptualizada esencialmente como la herramienta que sirve para conectar los fines (*ends*) a conseguir, los medios (*means*) a emplear, y el modo (*ways*) de alcanzar estos fines. Cabe atribuir a la estrategia, por tanto, un carácter utilitarista y finalista, siendo su razón de ser la consecución de unos fines de nivel político. Este matiz utilitarista de los

estudios estratégicos es común con el referido anteriormente para los estudios sobre la cultura; suponen una herramienta complementaria para la obtención de unos fines.

En consecuencia, cabe abordar el concepto de “cultura estratégica” como la forma de entender y adivinar el comportamiento de un estado-nación en el ámbito estratégico. Aunando el carácter utilitario anteriormente referido que tanto cultura como estrategia comparten, el estudio de la cultura estratégica ha sido instrumentalizado para conformarse como una herramienta para la predicción sobre el comportamiento estratégico del estado-nación en el ámbito de la seguridad y defensa. Iniciado su estudio en los años de la Guerra Fría como forma de predecir el comportamiento soviético, los estudios sobre cultura estratégica alcanzaron un gran auge en la década de los noventa, sirviendo para tomar conciencia de la importancia de los aspectos culturales en los conflictos, que han llevado a hablar de una “guerra centrada en la cultura” (*culture-centric warfare*). Puede afirmarse, parafraseando al genial Clausewitz, que “la guerra es la continuación de la cultura por otros medios”.

Si bien existe abundante literatura sobre la cultura estratégica, no son muy numerosos los trabajos que aborden el tema de la cultura estratégica norteamericana. En cualquier caso, tras la identificación de los principios básicos que informan la cultura estratégica de un estado-nación, y su relación con los escasos trabajos existentes sobre este tema, se han identificado unos rasgos distintivos de la cultura estratégica de EEUU, conformadores de una forma genuinamente norteamericana de entender la acción exterior y el uso del poder militar. Su definición ha resultado imprescindible para abordar el estudio de la *American Way of War*.

Estos rasgos o pilares de la cultura estratégica norteamericana se pueden agrupar en tres bloques. En un primero se encuentran el aislacionismo y etnocentrismo, con los principios morales como rectores de su actuación exterior, una ideología basada en los derechos y libertades individuales, y un profundo sentimiento de identidad nacional. Un segundo rasgo es el déficit de pensamiento estratégico, motivado entre otros motivos por la adhesión a la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares que aboga por la diferenciación entre los ámbitos de actuación político y militar, y que conduce a una no intencionada y aún menos deseable desconexión entre los fines políticos que rigen la actividad estratégica y la actuación táctica en el campo de batalla.

Y el tercero rasgo que se ha identificado como definitorio de la cultura estratégica de EEUU es su atracción por la ciencia y la tecnología, con preferencia por las soluciones tecnológicas y

científicas a los problemas planteados, también al de la guerra, y que se refleja en la adopción de la RMA y posteriormente de la Transformación como paradigmas de empleo del poder militar. Esta pasión tecnológica puede explicarse por tres motivos: la tendencia a la solución de problemas de forma rápida y práctica; el gran valor atribuido a la vida humana; y la búsqueda de símbolos externos de riqueza y prosperidad.

Pero antes de abordar el estudio y definición de la forma de hacer la guerra específicamente norteamericana, ha sido preciso contextualizar el término *Way of War* con respecto al de “cultura estratégica”, ante la gran confusión que genera el examen de la literatura al respecto, siendo en buena parte de ocasiones utilizados de forma indistinta. Así, cabe concluir que el concepto *Way of War* se enmarca en el más amplio de “cultura estratégica”, de forma que debe estudiarse por tanto en el contexto de los usos culturales y valores del estado-nación. La tesis ha propuesto una definición de *Way of War* como “conjunto de actitudes y creencias atribuidas a las fuerzas militares de un estado-nación para la concepción y ejecución de la estrategia y método operacional conducentes al empleo del poder militar como fin de alcanzar los objetivos políticos de la guerra, derivado de su cultura estratégica”. Por tanto, el estudio previo de la cultura estratégica norteamericana se debe a que la *American Way of War* no es sino reflejo de aquélla.

Cabe, por tanto, referirse a una forma de hacer la guerra genuinamente americana. El término *American Way of War*, acuñado por el historiador Russell Weigley en 1973, se concibió para describir la que ha sido una constante en la actuación del poder militar de EEUU a lo largo de su historia: la búsqueda de una victoria aplastante en el campo de batalla, con la destrucción completa y rápida de las fuerzas militares del enemigo por la superioridad abrumadora a través del empleo masivo de recursos humanos y materiales. El también historiador Victor Hanson definió una *Western Way of War*, que en esencia consideraba la existencia de una distintiva forma occidental de hacer la guerra, originada en la Grecia clásica, y manifestada por la superioridad en la conducción de la guerra de que ha hecho gala Occidente a lo largo de los siglos. El análisis comparado de ambos conceptos permite hablar de una *American Way of War* como “subcultura de la guerra” dentro de una *Western Way of War*.

Y en cuanto a esta aproximación preferente de EEUU al uso de su poder militar, en definitiva la *American Way of War* objeto de estudio, se han extraído tres rasgos distintivos y omnipresentes a lo largo de su desempeño en la guerra. El primero de ellos es la búsqueda de una derrota rápida y aplastante de los ejércitos enemigos, con un espíritu ofensivo y agresivo, y empleo de la máxima concentración de potencia de combate posible. Ello es reflejo del

optimismo norteamericano en su superioridad moral y material, que ha hecho que empeñe tradicionalmente todos los recursos de la nación en aras del esfuerzo bélico. No obstante, la participación en las “guerras limitadas” de Corea y Vietnam, y el fin del “ejército del ciudadano-soldado” tradicional desde los orígenes de EEUU como nación, ha motivado cierta desconexión entre la sociedad y la “subcultura militar”.

La sustitución de la “tecnología por hombres” en el campo de batalla es el segundo gran rasgo distintivo de la *American Way of War*, consecuencia de una de las características de la cultura estratégica de EEUU identificados en la tesis, como es su pasión tecnológica. Y derivado de ella se encuentra su preferencia por el uso masivo y abrumador de la potencia de fuego, con el que se pretende evitar el empeño de las fuerzas propias, empleando “metal en lugar de carne” y minimizar así las bajas de soldados norteamericanos, lo que refleja el rasgo cultural identificado previamente sobre el alto valor otorgado a la vida humana. Es éste el motivo también del desarrollo y uso preferente de las municiones guiadas, que tratan de evitar daños colaterales no deseados a civiles o infraestructuras.

Y el tercer rasgo de la *American Way of War* identificado en este trabajo de investigación ha sido la existencia de “subculturas” dentro de la “cultura estratégica” norteamericana, reflejado a su vez en distintivas formas de hacer la guerra para cada uno de los componentes de las Fuerzas Armadas norteamericanas. Así, la Fuerza Aérea y el Ejército han desarrollado sus propias *Ways of War*, reflejo de la mayor importancia que en un determinado momento histórico han tenido estos principios de la cultura norteamericana que han definido su aproximación a la guerra. Fue el mayor peso que adquirió tras la segunda Guerra Mundial la “cultura americana de la ciencia y la tecnología” lo que llevó entonces a la preponderancia de las fuerzas aéreas sobre las terrestres, dando origen a un inacabado pero a la vez inacabable debate sobre la preponderancia del poder terrestre o del aéreo en las guerras del momento y futuras.

En este contexto, cabe identificar una forma preferente de empleo del poder terrestre, la que puede denominarse *Army Way of War*, “subcultura” dentro de la cultura prevalente en las Fuerzas armadas norteamericanas, y derivada a su vez de los usos culturales del pueblo norteamericano. Esta *Army Way of War* está caracterizada por la primacía del hombre, del combatiente, en el campo de batalla, de forma que el empleo de la tecnología, reflejado principalmente en el empleo abrumador de la potencia de fuego y la preferencia por los medios acorazados y mecanizados, no tendrían otro fin que el de apoyar su desempeño en el combate, protegerle y reducir las bajas propias. Esta forma de empleo del poder terrestre, reflejo de la

“subcultura” referida en el contexto de la *American Way of War*, fue la aplicada de forma preferente por las fuerzas militares norteamericanas en Vietnam primero, y en Irak años más tarde, con los resultados que posteriormente se exponen en la tesis.

Otro de los conceptos objeto de investigación ha sido las relaciones cívico-militares. En esta tesis se han conceptualizado como las interacciones entre los máximos líderes políticos y militares de un estado-nación, siendo de interés las diversas formas en las que se ejerce el principio del “control civil” o la debida subordinación del poder militar al civil. Este concepto de “relaciones cívico-militares” no debe confundirse con el de “cooperación cívico-militar” (CIMIC). El objeto de interés del primero es la forma en que se materializa el “control civil” como vertebrador de las relaciones entre autoridades civiles del estado-nación y sus líderes militares; sin embargo CIMIC se refiere a la colaboración y cooperación entre el ámbito militar y los actores civiles en general, en cualquier nivel, sobre todo en el ámbito de las operaciones.

La necesidad de conciliar dos imperativos para un estado-nación como son el “control civil” en los términos expuestos y la “efectividad militar” lleva a la que se ha denominado la “paradoja de las relaciones cívico-militares”: es necesario un poder militar lo suficientemente fuerte que sea efectivo para proporcionar seguridad a sus ciudadanos, pero sin que esa fortaleza ponga en cuestión su subordinación al poder civil hasta el punto de que implique una amenaza a la implementación efectiva del “control civil”. Esta paradoja, tal vez poco significativa con nuestra perspectiva actual de miembros de un sistema democrático occidental, puede considerarse como la razón del interés del estudio de las relaciones cívico-militares ya desde el siglo XIX.

No representando en la actualidad motivo de preocupación para un estado democrático una subversión del orden establecido por parte del poder militar, sin embargo es de gran interés el estudio de los aspectos de posible conflicto entre las esferas civil y militar. Existen aspectos relacionados con el funcionamiento, organización y empleo del estamento militar que, si bien son competencia y responsabilidad última del poder civil, representan motivos de controversia entre ambas esferas, civil y militar.

De las dos grandes teorías o modelos de relaciones cívico-militares definidas en los años sesenta, la “separatista” de Samuel Huntington y la “fusionista” de Morris Janowitz, es la primera la que debe considerarse como prevalente en la forma de entender estas relaciones en las últimas décadas. Así, Huntington aboga por una separación entre los ámbitos civil y militar, con ambas esferas de competencia perfectamente delimitadas. El “control civil objetivo”, fórmula

propuesta por Huntington, se basa en el reconocimiento por parte del poder civil del “profesionalismo militar”, por el que el poder militar se limita a ejercer sus cometidos en su propia esfera, sin injerencias en el ámbito político, que a su vez no interviene en aspectos de la exclusiva responsabilidad militar.

Esta separación entre las esferas política y militar de la guerra puede considerarse como el principio básico de las relaciones modernas entre líderes políticos y militares, que Elliot Cohen define como teoría “normal” de las relaciones cívico-militares, pero que es preciso redefinir como modelo “deseable” en lugar de “necesario”. Ello se debe a que los conflictos actuales, así como las posibilidades que los medios de comunicación y redes sociales ofrecen hoy día, hacen extremadamente fácil que los líderes militares expongan sus opiniones públicamente, lo que puede interpretarse como un cuestionamiento del “control civil” cuando estas opiniones son contrarias a las decisiones del poder político.

En EEUU, desde su nacimiento como estado-nación, existió una gran preocupación por asegurar el “control civil”. Cabe identificar dos medidas con las que los Padres Fundadores trataron de asegurarlo, conjurando la amenaza representada por la “paradoja de las relaciones cívico-militares” anteriormente referida. Por un lado, se intentó mantener el ejército permanente con la menor entidad posible, confiando a la milicia del “ciudadano-soldado”, reclutada cuando era preciso, la defensa del recién nacido estado-nación. Y la segunda medida fue la división de poderes también en el ámbito de la seguridad y defensa, con atribuciones constitucionales sobre las fuerzas militares separadas para el presidente como “comandante en jefe” y el Congreso, esto es, para poder ejecutivo y legislativo.

Después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el estamento militar había alcanzado cotas de poder no conocidas en la historia del país, el poder civil implementó una serie de medidas a fin de retomar el “control civil”. Así, durante las presidencias de Truman y Eisenhower se aprueban diversas disposiciones legislativas que son contestadas por los ejércitos, que defienden sus intereses particulares en lo que puede denominarse “provincianismo” (*parochialism*), con una competencia entre los diferentes componentes de las Fuerzas Armadas para tratar de asegurar su primacía. En estos años se produce también una injerencia del poder político en los aspectos militares, ya que el enorme poder destructivo del arma nuclear hace que las autoridades civiles pretendan un seguimiento más próximo de su control, invadiendo la esfera militar. Pero también por parte de los mandos militares se producen incursiones que pueden cuestionar el “control civil”, que tienen como paradigma la actitud del general McArthur durante la guerra de Corea

que llevó a su destitución por el presidente Truman.

El análisis realizado permite obtener una conclusión, confirmada a medida que avanzaba el trabajo de investigación: aquellas situaciones en que se ha abandonado la teoría “huntingtoniana” y no se han respetado la autonomía de los ámbitos civil y militar, produciéndose injerencias más allá de lo deseable y admisible por ambas partes, se han producido relaciones cívico-militares disfuncionales que han perjudicado el normal funcionamiento de los mecanismos de la seguridad y defensa, y con ello el resultado de la guerra.

Como caso paradigmático que valida lo anterior cabe señalar el desempeño de Robert McNamara como SecDef durante la administración Johnson, en plena guerra de Vietnam. Su desdén a aceptar el juicio de los líderes militares, junto con su preferencia por entrometerse en aspectos puramente operacionales del ámbito militar, se vio acompañado a su vez por la incapacidad de los mandos militares de presentar propuestas únicas y coherentes al poder político, envueltos como estaban en la defensa de sus intereses “provincianos” de defensa de los intereses particulares de cada ejército.

Puede concluirse la existencia de cinco razones principales del desencuentro entre mandos militares y autoridades civiles en la administración Johnson-McNamara, reflejo de la vulneración de la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares:

1. La decisión política de una implicación progresiva o “Respuesta gradual” en la guerra de Vietnam, que atentaba contra uno de los principios de la *American Way of War* cuál era la búsqueda de la derrota completa del adversario con empleo en masa de todos los recursos posibles, como se ha estudiado antes.
2. La imposición desde el Pentágono del recuento de cadáveres (*body count*) como medida del éxito de las operaciones militares, que reforzó la tendencia norteamericana al empleo de la potencia de fuego, en un escenario de lucha contra la insurgencia en el que precisamente esta forma de acción militar consigue el divorcio entre la población civil y la causa contrainsurgente.
3. La asunción de un modelo “vertical” de relaciones cívico-militares, según la clasificación de Huntington, por el que el SecDef McNamara asumió en la práctica el cometido de “vice-comandante en jefe” y con ello el mando del estamento militar que corresponde al

presidente, y con Johnson delegando en su SecDef la dirección de la guerra y de los asuntos militares.

4. El poder político no definió con claridad sus objetivos en la guerra, sobre la base de una estrategia de “Respuesta gradual” que impedía su definición explícita.
5. El ámbito propio de responsabilidad militar fue sistemáticamente vulnerado por las intrusiones del poder político desde Washington, a través de sus colaboradores, los “*Whiz Kids*”, que llegaban hasta el mismo nivel táctico, con gran malestar del mando militar.

La situación de las relaciones cívico-militares durante la administración Johnson-McNamara es reconocida por los expertos como una de las más disfuncionales de la historia de EEUU, y sin duda tuvo gran influencia en el resultado de la guerra de Vietnam. Las secuelas de esta “etapa negra” en las relaciones cívico-militares se proyectaron en el futuro, dejando una huella de mutua desconfianza y recelo entre ambas esferas de actuación, civil y militar, que permite reconocer la existencia del “síndrome Johnson-McNamara de las relaciones cívico-militares”.

En 1986, la Ley Goldwater-Nichols introdujo cambios trascendentales en la organización de la estructura de la defensa norteamericana. Así, el fortalecimiento de las atribuciones del CJCS como voz única y principal asesor militar ante el presidente, y la creación de los Mandos Unificados bajo dependencia directa del presidente, que hacía que el “comandante en jefe” estuviese directamente implicado en la conducción de la guerra desde Washington, fueron dos medidas aprobadas por esta ley que, interpretadas en clave de las relaciones cívico-militares, trataban de corregir los principales errores de la guerra de Vietnam en cuanto a la ruptura de la confianza mutua entre uniformados y civiles. A este respecto, la guerra del Golfo de 1991 puede calificarse como ejemplo de unas funcionales relaciones cívico-militares consecuencia de los cambios introducidos por la ley Goldwater-Nichols.

Pero con la era Clinton tiene de nuevo lugar otra “etapa negra” de las relaciones cívico-militares, en la que también coinciden todos los expertos en este ámbito. A las pésimas credenciales del nuevo presidente por su pasado antimilitarista, confirmada con la toma de decisiones sumamente impopulares justo tras su llegada a la Casa Blanca, se une el desdén y falta de consideración mostrado por los mandos militares, llegando mucho más allá de las meras incursiones en la esfera política. El propio Powell, aun como CJCS, protagonizó diversos episodios de injerencia en dicho ámbito, siendo calificado como “político de uniforme”,

llegándose a una situación absolutamente fuera de los cánones “huntingtonianos” de las normales relaciones en el ámbito objeto de estudio.

Pueden concluirse tres razones por las que el general Powell, después Secretario de Estado a con la administración Bush, manifestó esta actitud. Primero, las atribuciones asignadas por la ley Goldwater-Nichols, que fortalecían el papel del CJCS como portavoz del sentir de los militares, y que Powell supo maximizar. En segundo lugar, la gran reputación adquirida por su papel como CJCS tras la brillante victoria en la guerra del Golfo de 1991, que aumentó enormemente su popularidad y su repercusión mediática. Y tercero, la desconexión manifiesta entre el presidente Clinton y sus Fuerzas Armadas, que forzaba a Powell, aun de forma no deseada, a una mayor intrusión en el ámbito no militar a fin de hacer oír la voz de los militares.

Por otro lado, al general Powell se debe la consagración de la “doctrina Weinberger”, que pasó a denominarse “doctrina Powell”, por la que los EEUU sólo debían empeñar su poder militar de forma abrumadora para lograr una victoria clara, y con un objetivo político perfectamente definido, argumentos éstos que claramente reflejan los principios de la *American Way of War* antes referidos. Pero a su vez, esta exigencia de Powell de contar con un objetivo claro para las fuerzas militares parece reflejar la teoría “huntingtoniana” del “control civil objetivo”, por el que una vez indicado por el poder político el fin a lograr, el “profesionalismo militar”, sin injerencias de las autoridades militares, haría el resto. Puede afirmarse que esta adhesión a la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares, dentro de los principios de la *American Way of War*, sentaron las bases de la gran victoria de la coalición liderada por EEUU, bajo el mando del general Schwarzkopf, en la operación “Tormenta del Desierto”.

Estos principios de la “doctrina Powell” para el empleo del poder militar norteamericano, que pueden resumirse con la expresión “masa y objetivo”, poco tenían que ver con las “intervenciones limitadas” para mantenimiento de la paz y con fines humanitarios de la administración Clinton, constituyendo otro factor determinante para entender las nocivas relaciones cívico-militares durante su presidencia.

El “paradigma COIN”, objeto principal de estudio de esta tesis, nace como contraposición a un tipo específico de adversario: la insurgencia. Por tanto, ha sido preciso el análisis de los orígenes conceptuales del término “insurgencia”, así como la diferenciación y similitudes del fenómeno insurgente en relación con otras formas de adversario irregular. Desde mediados del siglo XX han existido multitud de formas de referirse a este adversario no convencional, distinto

del representado por las unidades regulares del ejército enemigo, y al que las fuerzas militares occidentales han tenido que enfrentarse en múltiples guerras a lo largo de la historia, y sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Así, Andrew Mack acuñó en 1975 el término “enemigo asimétrico”, en un momento en el que EEUU terminaba el trágico conflicto de Vietnam, para referirse a aquél que actúa fundamentalmente sobre la capacidad de resistencia y voluntad política del adversario, en clara referencia a la actuación de Vietnam del Norte y el *Vietcong* contra EEUU. Puede concluirse que la característica esencial del “conflicto asimétrico” es la utilización preferente, por parte de uno de los dos bandos, de una estrategia y procedimientos distintos de los convencionales, ante su inferioridad en este ámbito, como forma de conseguir una victoria no sobre los ejércitos enemigos en el campo de batalla, sino sobre la voluntad política del adversario. Es, por tanto, en contraposición con el “conflicto simétrico”, en el que ambos bandos utilizan formas de empleo del poder militar similares.

Sobre esta consideración básica de “conflicto asimétrico”, la tesis ha concluido lo que pueden denominarse “principios de la asimetría en un conflicto”, que identifican a su vez las señas distintivas de la actuación del bando asimétrico, como son: la identificación y explotación de las vulnerabilidades del adversario; el empleo preferente de medios y procedimientos distintos de los convencionales; y la renuncia al respeto por las leyes y usos de la guerra. Si bien estos rasgos pueden encontrarse en multitud de conflictos prácticamente desde los orígenes de la guerra como actividad humana, las características del entorno actual proporcionan una nueva dimensión a este tipo de enfrentamiento no convencional.

Hacia finales del siglo XX y principios del actual el interés que despierta el estudio de este tipo de conflictos lleva a la aparición de múltiples conceptualizaciones, siendo de destacar “Guerra de cuarta generación”, “Guerra sin restricciones” (*Unrestricted Warfare*), “Guerra de las tres manzanas” (*Three-block War*), “Guerra coordinada” (*Compound Warfare*) y “Guerra híbrida”, objeto de estudio en este trabajo. Pueden considerarse una evolución del “conflicto asimétrico”, pero incorporando las dimensiones diplomática, política, cultural, tecnológica, económica, de información y psicológica, entre otras, con lo que el ámbito de actuación de las fuerzas militares implicadas se expande necesariamente, estando obligadas a coordinar todos estos aspectos para alcanzar la victoria. De todos ellos, “Guerra híbrida” ha sido el de mayor proyección, refiriéndose a aquél en el que un adversario combina formas de acción muy diversas, convencionales e irregulares, como acciones de unidades militares, actos terroristas, y acciones

criminales diversas, y de forma coordinada en tiempo y espacio.

Tras el análisis del concepto de “Guerra híbrida” se han concluido dos rasgos distintivos que son los que le proporcionan valor añadido con respecto a los anteriores conceptos. Primero, es el estado-nación, o una estructura *cuasi-nacional* tipo *Hezbollah*, el que tiene capacidad de articular los procedimientos y organizaciones precisas para coordinar la diversidad de acciones, tanto militares de tipo convencional como irregulares. Conceptualizar como “guerra híbrida” la actuación de un grupo insurgente carecería, pues, de rigor conceptual, salvo que este grupo sea utilizado por un estado-nación como *proxy* para articular parte de sus acciones contra otro. Y segundo, este concepto supone la desaparición completa del límite entre conflicto convencional y no convencional, entre guerra regular e irregular, para pasar a considerar todo el espectro del conflicto. Es éste el fundamento doctrinal para el desarrollo del concepto de “operaciones de amplio espectro” (*full spectrum operations*), adoptado por el Ejército norteamericano.

Una vez contextualizado el conflicto actual, la investigación se ha centrado en la identificación de las características definitorias de la insurgencia. Para ello, se ha realizado un análisis comparado de tres conceptos que se refieren a otras tantas formas de violencia no convencional o irregular, y en la mayor parte de las ocasiones utilizados por expertos y analistas de forma indistinta y que lleva a confusión. Son “terrorismo”, “guerrilla” e “insurgencia”. La tesis ha concluido, por un lado, el imposible consenso para lograr una definición de estos términos que tenga amplia aceptación, por la multitud de acepciones y matices con las que son considerados. El calificativo a un determinado grupo de “terrorista”, “guerrillero” o “insurgente” tiene importantes connotaciones en cuanto a su legitimación o al menos cierta aceptación del recurso a la violencia, que hace que este consenso sobre su definición sea una labor imposible.

Pero además, se ha concluido tres rasgos que definen estas formas de violencia irregular: la existencia de una población o grupo social afín de referencia del que reciben apoyo y legitimación para su causa; su empleo preferente de tácticas, técnicas y procedimientos irregulares que evitan un enfrentamiento simétrico; y el carácter finalista de su actividad, definido por un objetivo de carácter político que rige su actividad. Estas características de la insurgencia son de gran relevancia para el resto del trabajo de investigación, pues serán las que a su vez definan la actuación de las fuerzas militares que luchan contra esta insurgencia y, por tanto, definitorias del “paradigma COIN” y de su aplicación en Irak y Afganistán, como se estudia con posterioridad en este trabajo.

La Transformación ha sido otro concepto esencial objeto de estudio en esta tesis. A principios de la pasada década, la Transformación militar se convirtió en argumento central del debate estratégico en el ámbito de la seguridad y defensa, sustituyendo a la Revolución en los Asuntos Militares (*Revolution in Military Affairs, RMA*) como referente de los cambios para adaptar a las fuerzas armadas al nuevo entorno. Esta Transformación debe entenderse como un cambio radical y profundo en el estamento de defensa, incluyendo sus fuerzas militares, y afecta a los ámbitos de su organización, equipamiento, preparación, doctrina y, fundamentalmente, en la mentalidad. Cuenta, por tanto, con un alcance mucho mayor que la simple modernización de sistemas de armas, si bien es en ocasiones difícil diferenciar los cambios auténticamente transformacionales de los que no merecen tal calificativo por tratarse de meros cambios adaptativos.

Las bases del que puede denominarse “paradigma transformacional” que va a dominar la actuación del Pentágono a principios de la administración Bush, de la mano de su SecDef Rumsfeld, fueron sentadas en la década anterior, especialmente durante la era Clinton. Así, desde el final de la Guerra Fría existieron diversas revisiones de la Defensa que pretendían la reducción de las fuerzas militares y su adaptación a la nueva situación producida tras la desaparición de la URSS. Desde la *Base Force* en 1991, aún con Bush padre en la Casa Blanca, y la *Bottom-Up Review* de 1993, ya con Clinton en la presidencia, se aprecia la intención de los líderes políticos de maximizar los “dividendos de la defensa” disminuyendo la entidad de las fuerzas armadas, principalmente las fuerzas terrestres.

Pero del estudio de los objetivos de estas revisiones de la defensa en los años noventa pueden identificarse dos aspectos recurrentes del argumentario transformacional también con la administración Bush. El primero se refiere a la necesidad de modernizar los materiales y con ello las unidades militares, rentabilizando los avances en el campo de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones. Y el segundo aspecto es la intención de potenciar la capacidad de proyección y despliegue de las fuerzas, abandonando el paradigma dominante de la Guerra Fría que privilegiaba las unidades pesadas, muy resolutivas en el campo de batalla frente al enemigo convencional soviético, pero poco apropiadas para el escenario que se abría en la posguerra Fría, en el que se precisaba una rápida proyección del poder militar a cualquier parte del globo.

Estos dos aspectos están también presentes en la Revisión Cuatrienal de la Defensa (*Quadrennial Defense Review, QDR*) de 1997, primer documento oficial de importancia que recoge la necesidad de “transformar a la fuerza”. En cualquier caso, estos documentos realizan un énfasis mayor en los aspectos tecnológicos y de modernización de los sistemas de armas que

en los organizativos o de nueva forma de empleo de ellos, lo que parece demostrar el matiz tecnocéntrico en esta concepción inicial de la Transformación, coherente con la cultura estratégica norteamericana y la *American Way of War*.

Por tanto, si bien en general se tiende a relacionar el proceso transformacional con la administración Bush y sobre todo su SecDef Rumsfeld a partir de 2001, debe concluirse que a finales de la década de los noventa se habían establecido los fundamentos de la Transformación militar y de la defensa, con dos características esenciales a conseguir para las fuerzas militares: la necesidad de disponer de fuerzas rápidamente desplegadas y ligeras, y de maximizar las posibilidades de las nuevas tecnologías.

El jefe de Estado Mayor del Ejército, general Shinseki, fue consciente entonces de la necesidad de adaptar al Ejército a los nuevos condicionantes y requerimientos, que a finales de 1999 había mostrado graves deficiencias en la proyección de un contingente en el marco de las operaciones sobre Kosovo. Así, Shinseki se decidió por un proceso de Transformación que permitiese al Ejército mantener su relevancia en el seno de las Fuerzas Armadas norteamericanas frente a otros componentes, como los *Marines*, caracterizados por su capacidad expedicionaria y de rápido despliegue. Este proceso propiciado por Shinseki, que era coherente con las iniciativas transformacionales en curso en el Pentágono, pretendía fuerzas que combinaran la rápida capacidad de respuesta y reducida huella logística de las fuerzas ligeras, con la adecuada protección y potencia de fuego de las fuerzas pesadas. El objetivo a alcanzar serían las Brigadas Interinas, posteriormente denominadas *Stryker*, que son el mejor exponente para reconocer el espíritu que animaba las intenciones transformacionales del Ejército en aquel momento.

Ya desde estos momentos iniciales, Shinseki encontró fuertes resistencias entre los mandos militares a asumir esta nueva forma de empleo del poder militar que implicaba estos cambios. Estas resistencias deben interpretarse en clave de la cultura estratégica norteamericana y la *American Way of War* referidas, que privilegiaban el empleo en masa de grandes contingentes de tropas con superioridad abrumadora y enorme potencia de fuego. Por tanto, los argumentos transformacionales eran contrarios a la forma preferente de hacer la guerra por parte de los militares norteamericanos, consagrada por la “doctrina Powell” y validada en la operación “Tormenta del Desierto” en 1991.

Con la llegada de Bush a la Casa Blanca, se impuso la agenda transformacional que había anunciado como candidato en la carrera presidencial. Y para implementarla, eligió como SecDef

a Donald Rumsfeld, pudiendo identificarse cuatro motivos que le hacían idóneo para esta designación: su íntima relación con el vicepresidente Cheney, del que había sido mentor en su carrera política; su amplia experiencia en anteriores administraciones, especialmente su previo desempeño como SecDef con el presidente Ford tras la guerra de Vietnam; su experiencia en el mundo corporativo, con reputación de eficaz gestor; y sus ideas sobre la necesidad de emprender la Transformación hacia una nueva forma del poder militar, coherentes con las de Bush. Todos estos argumentos hacían de Rumsfeld el hombre idóneo para liderar el Pentágono en la empresa transformacional que Bush pretendía para el estamento de la defensa.

Las ideas sobre el empleo del poder militar del SecDef Rumsfeld habían sido concebidas en la década anterior, con una gran influencia ejercida por la teoría “Conmoción y Pavor” (*Shock and Awe*) de Harlan Ullman, basada en el concepto de Dominio Rápido (*Rapid Dominance*). *Shock and Awe* proponía una forma de empleo de la fuerza militar basada en el poder aéreo, las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones, y la actuación de unidades militares de pequeña entidad, ligeras, y de fuerzas especiales, en coordinación con acciones de guerra psicológica y de presión de todo tipo. Más que la destrucción física, pretendía afectar a los centros de decisión y mando claves, de forma súbita y abrumadora, a fin de quebrar la voluntad de lucha del oponente. Son, en definitiva, los principios de la Transformación que a partir de enero de 2001, Rumsfeld tratará de imponer desde el Pentágono al estamento de defensa de EEUU, y que definen la que puede denominarse la *Rumsfeld’s Way of War*.

Tras esta primera parte de la tesis, se exponen a continuación las conclusiones obtenidas en relación con el conjunto de hipótesis que apoyan a la hipótesis principal de este trabajo de investigación. Ésta ha sido que el empeño de EEUU en Irak y Afganistán supuso el abandono de la Transformación imperante en la política de defensa de EEUU, para adoptar COIN como forma preferente del poder militar, y con ello una nueva *American Way of War* de la mano de una serie de mandos militares en un proceso “de abajo arriba” (*bottom-up*), y condicionado todo ello por unas relaciones cívico-militares disfuncionales.

La primera de las sub-hipótesis planteadas ha sido que tras el 11-S se produjo un cambio radical en la política exterior y de seguridad norteamericana, encontrando la administración Bush en el “paradigma neocon para la seguridad y defensa de EEUU” una respuesta ya preparada para hacer frente a la nueva situación. La adopción preferente del ideario neocon, a su vez, tuvo una influencia determinante en cuanto a la prioridad de EEUU en el empleo del poder militar como forma preferente de articular la respuesta tras el 11-S.

George W. Bush no había mostrado una adhesión a los principios neoconservadores durante la campaña electoral ni durante sus primeros meses en la presidencia. Frente a la doctrina *neocon* que abogaba por una activa acción exterior de EEUU para expandir la democracia y valores norteamericanos como forma de preservar su "hegemonía global benevolente", y requiriendo el derrocamiento de Irak como amenaza más representativa del "Eje del Mal", Bush se había mostrado tendente al aislacionismo. En cualquier caso, sus prioridades pasaban por la contención de las ambiciones de Rusia y China, y el desarrollo de una defensa antimisiles eficaz.

Pero los trágicos sucesos del 11 de septiembre de 2001, apenas ocho meses después de su llegada a la Casa Blanca, lo cambiaron todo. Fueron unos actos criminales que, tanto por los objetivos elegidos en pleno corazón de EEUU, como por la forma de llevarse a cabo con aviones de pasajeros como proyectiles, supusieron un tremendo *shock* a la sociedad norteamericana. Esta experiencia traumática fue magnificada por el hecho de que ocurrieron de forma completamente inesperada, ante la falta de una adecuada conceptualización de lo que representaba el terrorismo de Al-Qaeda, que no se encontraba antes del 11-S categorizado como una de las principales amenazas a la seguridad de EEUU. El presidente Bush, que pretendía hacer de los asuntos domésticos el foco de su presidencia, se vio obligado a cambiar de forma radical su prioridad hacia los asuntos del exterior, y más concretamente a hacer frente a esta inesperada amenaza.

La administración norteamericana precisaba llevar a cabo una respuesta contundente, enérgica, y en el menor plazo de tiempo posible, que por un lado devolviese la confianza al pueblo norteamericano y mostrase al mundo la resolución de EEUU para afrontar el nuevo reto del terrorismo global, y que por otro lado atacase a la organización terrorista que había llevado a cabo los ataques: Al-Qaeda, con santuario en el Afganistán de los talibanes. Y en este contexto que imprimía un sentido de urgencia a la respuesta norteamericana, los *neocons* supieron proporcionar al presidente Bush lo que precisamente necesitaba, esto es, una formulación perfectamente articulada para orientar su respuesta: el "paradigma *neocon* para la seguridad y defensa de EEUU".

La medida inmediata fue la declaración de la Guerra Global contra el Terrorismo (*Global War on Terrorism, GWOT*). Este término, concebido como marco de la respuesta de EEUU, indica sus tres características. Se trataría de una "guerra", con lo que ello implica de privilegio de empleo del poder militar y de su duración prolongada en el tiempo; no se trataría del criticado lanzamiento de misiles *Tomahawk* contra la infraestructura de Al-Qaeda. Tendría un alcance "global", sin una limitación geográfica precisa. Y el objetivo sería el "terrorismo", lo que daba

idea de la voluntad de realizar las acciones militares no solamente contra Al-Qaeda, sino contra todos los grupos terroristas que pudiesen suponer una amenaza para los EEUU. El primer objetivo de la GWOT sería Afganistán, iniciándose en menos de cuatro semanas después de los atentados las acciones militares que llevaron a la derrota del régimen talibán y a la eliminación del santuario de que gozaba Al-Qaeda en este país.

No obstante, desde los primeros instantes en los que el presidente examinaba las posibles opciones de respuesta, existieron múltiples presiones sobre Bush para que el objetivo militar de la GWOT fuese el Irak de Sadam Hussein. Con ello, los *neocons* pretendía ver cumplida una de sus aspiraciones definida años atrás, al considera a este régimen una amenaza a la seguridad de los EEUU, y considerando los efectos benéficos que un Irak democrático traerían sobre la región. Así, unas semanas después del 11-S, cuando aún se combatía en Afganistán para la expulsión de Kabul del gobierno talibán, el presidente Bush y demás miembros relevantes de su administración cambiaron la retórica en sus declaraciones públicas. El objetivo de la GWOT no sería únicamente los grupos terroristas, sino que se extendería a aquellos estados-nación que los amparaban, y cuyas WMD representasen una amenaza para EEUU y la seguridad mundial.

Esta tesis ha analizado la Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy, NSS*) de 2002, tratando de identificar sus cuatro rasgos definitorios, y han sido comparados con los fundamentos del ideario neoconservador. Estos principios de la NSS 2002 son: el ataque preventivo como opción preferente; el recurso al cambio de régimen cuando así lo requieran los intereses norteamericanos; el mantenimiento de la hegemonía global de EEUU; y la ejecución de acciones militares unilaterales o en el ámbito de coaliciones *ad-hoc* cuando sea preciso, al margen de las organizaciones de seguridad.

Todas estas características que definen la NSS 2002 constituyen, a su vez, elementos esenciales del "paradigma neocon para la seguridad y defensa de EEUU", que además cuenta entre sus fundamentos el empleo del poder militar para poder llevar a cabo estos objetivos. Por tanto, cabe concluir que la actuación de las fuerzas militares norteamericanas en Irak en marzo de 2003 para derrocar a Sadam, en el marco de la GWOT, fue absolutamente congruente con los principios del credo *neocon*.

La segunda sub-hipótesis se refiere a la Transformación militar, que debe considerarse como un proceso impuesto "de arriba abajo" (*top-down*) desde las máximas instancias políticas de la nación, principalmente el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, pudiendo hablarse de una

Rumsfeld's Way of War. Ésta fue ampliamente contestada por los máximos líderes militares, y finalmente abandonada por las exigencias de las operaciones militares en Irak y Afganistán.

Ha sido objeto de análisis cómo desde los primeros momentos de la GWOT, el SecDef Rumsfeld impuso a los mandos militares que la ejecución de las acciones militares de acuerdo al dogma transformacional, que en esencia puede resumirse en dos principios: reducido contingente de "botas sobre el terreno", y máximo empleo de las posibilidades de las nuevas tecnologías aplicadas a la información y los sistemas de armas. Pero para poder implementar esta nuevas forma de actuación en las operaciones militares, la *Rumsfeld's Way of War*, se requería un cambio en la mentalidad dominante entre los mandos militares.

Se ha referido anteriormente los problemas encontrados por Shinseki para aplicar su idea transformacional en el ámbito del Ejército. Rumsfeld encontró aún mucha mayor contestación al tratar de impulsarlos a nivel del Pentágono, por dos razones. Por un lado, existía una tradicional resistencia al cambio entre los líderes militares, que no favorece la creatividad y el pensamiento crítico; las recetas exitosas en el pasado tratan de ser aplicadas de forma recurrente. Y segundo, el clima en las relaciones cívico-militares establecido tras la llegada de Rumsfeld al Pentágono no propició en absoluto la asunción por parte de los mandos militares de estos principios, impuestos "de arriba abajo", e identificados por tanto como la "visión el SecDef sobre la forma de hacer la guerra".

Estos dos aspectos han quedado validados al investigar durante la elaboración de esta tesis los procesos de planeamiento de las acciones militares de Irak y Afganistán, y el grado de aceptación de las tesis transformacionales en el estamento militar. Este estudio se ha realizado en el contexto de las relaciones cívico-militares entre los líderes más representativos de estas relaciones, es decir, el SecDef Rumsfeld, el jefe de Estado Mayor del Ejército general Shinseki, y el jefe del CENTCOM general Franks.

Así, desde los primeros momentos del planeamiento, los líderes militares presentaron a los políticos opciones de respuesta militar basadas en el lanzamiento de misiles desde largas distancias para el caso de Afganistán, y posteriormente el modelo "Tormenta del Desierto" llevado a cabo exitosamente en 1991 para el caso de Irak. Estas opciones no respondían a las expectativas del liderazgo civil, representado por Rumsfeld, que pretendía la aplicación de su modelo transformacional, anteriormente expuesto, atribuyendo a los mandos militares una actitud poco creativa y anclada en el pasado, lo que hizo que su confianza hacia éstos

disminuyese. Ello le hizo inmiscuirse en detalles sobre el planeamiento de ambas operaciones hasta niveles impropios de un SecDef en el ejercicio de unas relaciones cívico-militares según el modelo de Huntington, por el que los ámbitos civil y militar deben mantener su propia esfera de actuación, manteniendo el poder civil confianza en el "profesionalismo militar" para que el poder militar cumpla con sus cometidos, y a su vez se mantenga al margen de la arena política.

Rumsfeld pretendía hacer de OIF la primera campaña propiamente transformacional a gran escala, tras el éxito que había supuesto OEF para derrocar el régimen talibán en apenas dos meses. Ello llevó al SecDef y sus colaboradores a inmiscuirse en detalles del planeamiento de las operaciones, en su intento de reducir al máximo la entidad del contingente terrestre que llevaría a cabo la "marcha hacia Bagdad" aplicando principios transformacionales. Esta situación hizo que los mandos militares, viendo su esfera de actuación comprometida por la intrusión del poder político en su esfera de actuación, perdieran su confianza en el liderazgo civil. A ello se unió el especial carácter y personalidad que numerosos testimonios atribuyen a Rumsfeld, con una actitud casi despectiva hacia el asesoramiento de los altos líderes militares, mostrando con ello la pérdida de confianza en éstos.

Así, a la resistencia de los mandos militares a adoptar una forma de empleo diferente de la tradicional *American Way of War*, que implicaba cambios fundamentales en la doctrina y procedimientos, se unía un pésimo contexto de relaciones cívico-militares, que les hizo contrarios a adoptar la imposición "de arriba abajo" de la *Rumsfeld's Way of War*. Esta resistencia a adoptar el dogma transformacional desmiente la tradicional atribución de un exclusivo carácter tecnocéntrico a la Transformación; si hubiese sido éste el caso, no habría existido tal resistencia, toda vez las características de la cultura estratégica norteamericana muestra una gran atracción por los aspectos científicos y tecnológicos aplicados a la guerra.

A lo anterior se unió el hecho de que el general Shinseki mostrase en público su opinión contraria a dos aspectos que precisamente suponían principios fundamentales de la visión transformacional de Rumsfeld. Por un lado, manifestó ante la Comisión de Defensa del Congreso la necesidad de llevar a cabo la operación sobre Irak con un mayor volumen de fuerzas. Por otro, mostró su desacuerdo con la decisión de Rumsfeld de terminar con el programa *Crusader*, un sistema de artillería que los líderes políticos del Pentágono consideraban propio de la Guerra Fría y, por tanto, "poco transformacional". La actitud de Shinseki enojó profundamente al SecDef, contribuyendo, con todo lo mencionado anteriormente, a que la relación entre el liderazgo civil en el Pentágono y los líderes militares hubiese entrado en una situación sin salida, que tampoco

con el sucesor de Shinseki, general Schoomaker, volvieron a la normalidad.

A pesar de esta situación, los éxitos de OEF y OIF parecían haber demostrado la validez de los principios transformacionales, basados en una forma de hacer la guerra que minimiza el despliegue de tropas sobre el terreno, en beneficio del profuso empleo de armas de precisión, pequeños contingentes de fuerzas, y superioridad en la información. No obstante, hacia 2004, pueden identificarse signos de una redefinición del paradigma transformacional, manifestados principalmente en dos circunstancias: el nacimiento y auge de la insurgencia iraquí, y la adopción de una serie de medidas por parte del Ejército contrarias a los principios de la Transformación vigentes hasta entonces.

En relación con la aparición y desarrollo de la insurgencia iraquí, esta tesis ha concluido que se debió principalmente a una serie de acciones y omisiones por parte de EEUU, tanto de sus líderes políticos como de los militares, en el contexto de unas disfuncionales relaciones cívico-militares que dificultaban la unidad de esfuerzo. En cuanto a las acciones llevadas a cabo por las autoridades políticas, las dos medidas que tuvieron gran trascendencia para prender la llama de la insurgencia fueron la *des-Baathificación* y la disolución de las fuerzas armadas y de seguridad iraquíes. El proceso de decisión y de implementación de estas medidas pusieron de manifiesto las pésimas relaciones entre los líderes militares y civiles con responsabilidad directa en Irak, es decir, el general Sánchez como jefe de las fuerzas norteamericanas, y el embajador Bremer como jefe de la Autoridad Provisional de la Coalición.

La principal omisión por parte de las autoridades civiles ha sido identificada por la negativa a reconocer la existencia de tal insurgencia, a la que prefería oficialmente calificarla como "terrorismo", por el matiz deslegitimador de este término sobre el de "insurgencia", como se ha expuesto con anterioridad. Además, el hecho de reconocer tal insurgencia, habría obligado a adoptar una serie de medidas contrarias a la *American Way of War*, que se pretendía mantener por parte de las autoridades políticas del pentágono como paradigma del empleo del poder militar en Irak.

Pero también los mandos militares cometieron errores que propiciaron el nacimiento y auge de la insurgencia en Irak. Como omisión fundamental fue la no adecuada consideración durante el planeamiento de la Fase IV "Operaciones de Estabilización", posterior a las de combate contra el ejército iraquí. Y como acción absolutamente contraproducente para los intereses norteamericanos cabe destacar la divulgación de los maltratos a prisioneros iraquíes, con el caso

de la prisión de la prisión de Abu Ghraib como caso más significativo.

El segundo signo de redefinición del paradigma transformacional tiene como escenario los cambios producidos en el seno del Ejército, tras el relevo del general Shinseki por el general Schoomaker, elegido por Rumsfeld por considerar que sería más próximo a sus tesis transformacionales. Ya en 2004, coincidiendo con el inicio y consolidación de la insurgencia iraquí, comenzó a hablarse tanto en el seno de los ejércitos como de la comunidad de expertos y analistas en seguridad y defensa de la necesidad de "transformar la Transformación", poniendo en duda la *New American Way of War* que se trataba de imponer desde el poder político en el Pentágono. Sobre todo se cuestionaba la pretensión de reducir la entidad de las fuerzas terrestres norteamericanas, así como la validez de las nuevas tecnologías de la información y sistemas de armas de precisión para hacer frente a la nueva forma de adversario que se revelaba en los escenarios post-conflicto de la GWOT: la insurgencia.

Más aún, existían numerosas voces que reclamaban el aumento en el volumen total de fuerzas terrestres en EEUU, ante las necesidades crecientes derivadas de la lucha contra una insurgencia cada vez más activa en Irak. Pero desde el Pentágono se mostraba resistencia a este incremento, demandado sobre todo por los mandos militares, por tres razones: su incompatibilidad con el dogma transformacional, que prefería pequeños contingentes de tropas; por implicar este aumento un desvío de recursos económicos asignados a programas auténticamente transformacionales; y por la desconfianza de Rumsfeld a las recomendaciones de los mandos militares, consecuencia de las nocivas relaciones cívico-militares existentes.

El nuevo jefe de Estado Mayor del Ejército, general Schoomaker, hubo de hacer frente al que puede denominarse "dilema transformacional": cómo dotar de más "botas sobre el terreno" en Irak, y al mismo tiempo continuar con la Transformación iniciada por su antecesor, y alentada desde el Pentágono. Para ello llevó a cabo en 2004 una serie de medidas que supusieron una reorientación de los planes para la Transformación ya en curso, siendo el más representativo el concepto del Ejército Modular, que llevó a la creación de las Brigadas de Combate (*Brigade Combat Team, BCT*), con lo que existirían más unidades en disposición de ser empleadas en las operaciones de Irak. Esta reorganización precisó detraer recursos dedicados a otros programas transformacionales, como el Sistema de Combate Futuro, pero cuya entrada en servicio se aceleró. En este contexto, Rumsfeld continuaba rechazando el envío de más tropas a Irak, por considerar que esta medida iba en contra de su visión transformacional.

Y en este momento de intenso debate sobre la validez de la Transformación como referente para el empleo del poder militar, tras más de dos años de una situación en Irak que se presentaba cada vez más difícil para las fuerzas norteamericanas, apareció publicada por el Pentágono la QDR 2006, que en esencia confirmaba el modelo transformacional, no reflejaba la situación en Irak, y en consecuencia tampoco contemplaba un posible aumento de la entidad de las Fuerzas Armadas norteamericanas. La publicación de la QDR 2006, con la que Rumsfeld se aferraba a su paradigma transformacional sin atisbar intenciones de introducir los cambios imprescindibles que de hecho ya se venían produciendo en el Ejército tanto en aspectos organizativos antes referidos, como de doctrina y procedimientos sobre el terreno por los mandos intermedios desplegados en las zonas de operaciones, deslegitimaron definitivamente a Rumsfeld.

Así, a finales de 2006, el presidente Bush decidió la sustitución de Rumsfeld como SecDef por Robert Gates. En este contexto de deterioro de la situación en las zonas de operaciones en las que las fuerzas norteamericanas se veían forzadas a empeñarse en operaciones COIN pero sin contar con los recursos necesarios para ello, Gates priorizó las adquisiciones de material para dotar urgentemente a las tropas del material que precisaban para aumentar su protección, en detrimento de los programas "transformacionales". La Transformación no pudo sobrevivir a Rumsfeld. Con ello quedó prácticamente terminado el proceso de Transformación, siendo demostrado que en esencia se trató de un proceso impuesto "de arriba abajo", en un contexto de falta de confianza entre líderes civiles y militares, y con unas demandas desde Irak y, en menor medida Afganistán, que hacían preciso priorizar las "guerras actuales" que estaban costando la vida a centenares de soldados norteamericanos, en lugar de dotarse para las "guerras futuras".

La tercera sub-hipótesis formulada indica que la cultura estratégica norteamericana, reflejada en la *American Way of War* con empleo de abrumadora superioridad de fuerzas en el campo de batalla, empleo masivo de la potencia de fuego y máximo aprovechamiento de las tecnologías, es fundamentalmente incompatible con los postulados básicos del "paradigma COIN", representando precisamente COIN la "nueva" *American Way of War*. Para validar esta hipótesis, y una vez concluidos los principios representativos de la forma de hacer la guerra preferida por las fuerzas militares norteamericanas, se han analizado en primer lugar las teorías de los considerados como "clásicos COIN", a fin de identificar los rasgos esenciales del que cabe denominar "paradigma COIN", y que es la esencia de la doctrina COIN que se impone a principios de 2007 como argumento principal del debate de la seguridad y defensa en EEUU, tras el abandono de la Transformación anteriormente referida.

De cada uno de estos clásicos cabe identificar un aspecto distintivo de su obra que ayuda a conceptualizar a COIN tal y como ha sido concebida a principios del actual siglo. Así, T.E. Lawrence, conocido como "Lawrence de Arabia" por su apoyo a la rebelión de las tribus árabes contra la ocupación turca en la Primera Guerra Mundial, concibe que el esfuerzo de COIN "es complejo y requiere paciencia, tanto como comer sopa con un cuchillo". Para Lawrence, son las propias fuerzas armadas y de seguridad del estado-nación donde tiene lugar la insurgencia las que deben liderar el esfuerzo de COIN.

Mao Tse-tung debe ser considerado no solo el gran teórico de la Guerra Revolucionaria, sino sobre todo quien la supo poner en práctica hasta conseguir la conquista del poder en China para la causa comunista. Mao concebía un componente esencialmente político en la guerra, al considerar que "la guerra es política con derramamiento de sangre", con la Guerra revolucionaria esencialmente ligada a un objetivo político. Privilegiaba una estrategia indirecta evitando siempre el enfrentamiento y usando el engaño y la decepción, lo que se encuentra también en las teorías de Sun-Tzu y del británico Liddell Hart. Pero sobre todo, asigna una importancia primordial a ganar el apoyo popular para la causa guerrillera, ya que "la guerrilla debe vivir como pez en el agua". El "Ché" Guevara asume también este argumento como esencia de su lucha revolucionaria. Es ésta la esencia de su teoría, que impregna toda la literatura posterior sobre lucha contra la insurgencia maoísta, interpretada en clave de una lucha por el favor de la población, y puede considerarse como el argumento esencial del "paradigma COIN".

El modelo aplicado en Vietnam del Sur por el general norvietnamita Giap en los años sesenta y setenta, si bien reflejó la esencia del modelo maoísta, trata de desgastar también la voluntad del adversario norteamericano y survietnamita con acciones de fuerzas convencionales, implicando en varias operaciones ofensivas un importante número de unidades regulares del Ejército de Vietnam del Norte, en coordinación con las acciones insurgentes del *Vietcong*. Se puede concluir que representa un ejemplo de "Guerra coordinada" o actuación sinérgica entre las fuerzas regulares e irregulares, así como de un intento de conseguir un atajo al proceso revolucionario maoísta que culminaba con la conversión del ejército guerrillero en uno de carácter convencional. Estas acciones, que se saldaron con derrotas tácticas en el campo de batalla frente a la superior potencia de fuego de las fuerzas contrainsurgentes norteamericanas, fueron determinantes para minar la voluntad de la opinión pública de EEUU y su clase política de continuar la lucha, pudiendo considerarse victorias estratégicas.

Cabe asimismo referirse a una "escuela británica de COIN", cuyos referentes pueden

encontrarse en las obras de Sir Robert Thomson y Frank Kitson. Estos autores basan sus teorías sobre todo en las experiencias del Reino Unido para combatir la insurgencia en Malasia, la denominada como "emergencia malaya" en la década de los cincuenta y sesenta, y que ha sido considerada como un ejemplo de éxito en la aplicación de COIN. Dos rasgos distintivos pueden considerarse en el modelo británico de COIN. Por un lado, preferencia por el empleo de la mínima fuerza, justificado por la necesidad del Reino Unido de atender múltiples compromisos coloniales sin poder dedicar grandes volúmenes de fuerzas a un empeño en concreto. Ello a su vez hacía que empleasen profusamente fuerzas locales en este empeño, característica mencionada en la aproximación a COIN del también británico T.E Lawrence.

Y el segundo rasgo característico es la mayor capacidad del pueblo británico para soportar bajas de sus soldados que otros países occidentales, lo que también puede atribuirse a su reciente pasado colonial. Esta característica hace que, sin descuidar las medidas de protección de la fuerza, sean más proclives a aceptar unos mayores riesgos en COIN, lo que facilita un mayor acercamiento a la población local sin las enormes medidas de seguridad de otros contingentes de tropas que suponen barreras en una efectiva interrelación con la población cuya confianza y apoyo pretende ganarse. A su vez, éste será un rasgo distintivo del paradigma COIN que el general Petraeus implementará en Irak, a partir de 2007.

Pero es sobre todo el francés David Galula el mayor inspirador de la doctrina COIN recogida en el FM 3-24 COIN. Considerado como "el Clausewitz de COIN", Galula recogió en sus dos obras principales sus experiencias personales y reflexiones de la lucha contra la insurgencia llevada a cabo por Francia en tierras argelinas, en los años cincuenta y sesenta. La publicación de estas obras, a mediados de la década de los sesenta, comienza a popularizar el término "contrainsurgencia", concebido en definitiva como la estrategia que tiene por finalidad derrotar a una insurgencia. Pueden resumirse en dos los argumentos esenciales de la teoría COIN de Galula. Por un lado, la necesidad de separar a la insurgencia de la población, de la que es preciso ganar su favor, en clara referencia al modelo maoísta. Así, la lucha COIN se convierte esencialmente, para Galula, en una "lucha por el apoyo de la población".

Para Galula, pues, las operaciones militares en COIN no tienen como objetivo la conquista de puntos clave del terreno, sino la conquista del favor de la población para la causa contrainsurgente. La población se convierte en el "terreno clave" a ocupar, lo que normalmente precisa de asegurar su protección como requisito imprescindible. Ello permite distinguir entre el modelo COIN "centrado en la población" (*population-centric*), en el que la protección de la

población es la actividad principal de las fuerzas militares implicadas en la lucha contra la insurgencia, frente al modelo "centrado en el enemigo" (*enemy-centric*), en el que estas fuerzas se dedican principalmente a la destrucción de los elementos insurgentes.

La teoría COIN de Galula representa la quintaesencia del modelo COIN "centrado en la población"; será el argumento principal del paradigma COIN recogido en el FM 3-24, y determinará la actividad principal de las operaciones contra la insurgencia bajo el mando del general Petraeus en Irak y posteriormente en Afganistán. Así, las fuerzas contrainsurgentes deben desplegar en pequeños destacamentos, viviendo lo más próximas a la población, de la que deben ganarse la confianza. Ello les obliga a abandonar la seguridad de las grandes bases y los convoyes con gran protección, asumiendo así mayores riesgos. Pero es la única manera efectiva de poder interactuar con la población civil, el "objetivo militar de COIN", crear los lazos que permita una sensación de seguridad efectiva a los locales, facilitar la obtención de información gracias a esta interacción personal, y en última instancia garantizar su seguridad.

El segundo argumento esencial del modelo COIN de Galula es el carácter eminentemente político de COIN, de forma que "el 20% de COIN es actuación militar y el 80% política". Esta característica obliga a una estrecha coordinación de las acciones militares con las no militares, y en la que la interacción con las autoridades civiles y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto locales, como internacionales, que actúan en la zona de operaciones, se convierte en la norma. Ello se traduce en la necesidad de que las fuerzas militares en misiones COIN asuman cometidos que son considerados no militares, como los relacionados con la restauración de servicios básicos para la población y labores policiales, así como a un estrecho contacto con los líderes tribales y autoridades locales para asegurar su adhesión.

De este estudio de los clásicos COIN, y de las conclusiones obtenidas de sobre el adversario insurgente anteriormente expuestas, cabe identificar los tres principios más representativos de la doctrina contrainsurgente reflejada en el FM 3-24 COIN y que suponen su aportación fundamental en cuanto a definir una nueva forma de entender la aplicación del poder militar. Con su publicación a finales de 2006, COIN se convirtió en doctrina oficial para las fuerzas terrestres de EEUU, y en el argumento principal de debate en la comunidad de seguridad y defensa de EEUU, desplazando a la Transformación.

Se expone a continuación los que se han definido como tres argumentos esenciales de este paradigma "COIN", que se encuentran a su vez relacionados con los tres rasgos del adversario

insurgente. Cada uno de ellos será comparado con los principios básicos de la *American Way of War*, a fin de poder validar la hipótesis planteada: la incompatibilidad esencial entre ellos.

En primer lugar, COIN es esencialmente una lucha por y para conseguir el apoyo de la población local, arrebatándoselo a la insurgencia. Es una lucha "centrada en la población", que precisa de plazos de tiempo prolongados para que ésta perciba los efectos de la actuación de las fuerzas contrainsurgentes, y se establezcan los lazos de confianza mutua entre ambos. Este principio, esencia del paradigma COIN, es opuesto a la *American Way of War*, que tradicionalmente ha buscado una actuación agresiva y ofensiva de las fuerzas militares para alcanzar una victoria rápida mediante la derrota aplastante del adversario. El modelo COIN "centrado en el enemigo" encajaría más en esta *American Way of War*, pero no la COIN "centrada en la población" que defiende el moderno paradigma COIN.

A su vez, este prerrequisito de conseguir el apoyo de la población pasa necesariamente por un conocimiento de sus usos culturales, una concienciación cultural (*cultural awareness*) que debe inculcarse hasta los niveles inferiores del estamento militar. Esta característica tampoco es coherente con el etnocentrismo, con una firme creencia en el "excepcionalismo americano" y en la posesión de unos principios morales superiores como rasgo de la cultura estratégica norteamericana, que no hace a norteamericano especialmente sensible hacia las particularidades culturales ajenas a su propia cultura.

El segundo rasgo distintivo del paradigma COIN se refiere a la adopción de tácticas y procedimientos distintos de los convencionales, que lleva a las fuerzas contrainsurgentes a asumir riesgos de un mayor número de bajas propias a corto plazo. Ello se refleja en la necesidad de desplegar en pequeños destacamentos para conseguir la confianza de la población y asegurar su protección, abandonando la seguridad de las grandes bases. A su vez, requiere moverse a pie entre la población para poder interactuar con ella, lo que implica renunciar en ocasiones a la protección de vehículos blindados.

Todas ellas son medidas que van en detrimento de la seguridad y autoprotección de las fuerzas contrainsurgentes. Y son contrarias a principios de la cultura estratégica norteamericana, como son el alto valor que conceden a la vida humana y a evitar las bajas entre las tropas propias, para lo que maximizan el empleo de la tecnología. Además, el *Army Way of War* en general privilegia el empleo de medios acorazados y potencia de fuego, como forma también de evitar bajas propias. Nada que ver con la forma de actuar preferente en un entorno COIN:

unidades de pequeña entidad, que conviven en vecindarios caracterizados por la alta presencia insurgente, y se mueven a pie para mezclarse e interactuar con la población.

Y el tercer rasgo distintivo se refiere a la naturaleza esencialmente política de COIN. Sólo la actuación coordinada del poder militar junto con el resto de elementos que constituyen el poder militar del estado-nación, como son principalmente el diplomático, el de la información y el económico, permitirá conseguir la derrota de la insurgencia. Pero esta coordinación de todos los elementos precisa de una formulación estratégica adecuada, con los fines (*ends*), modos (*ways*) y medios (*means*) articulados en una estrategia que englobe lo anterior, y permita su traducción sobre el terreno permitiendo la imprescindible unidad de esfuerzo.

Una de las características referidas de la cultura estratégica norteamericana es, precisamente, el déficit de pensamiento estratégico, motivado por un lado por la prevalencia de la teoría "normal" de las relaciones cívico-militares que defiende una distinción entre los ámbitos de actuación político y militar. El militar norteamericano tiene tradicionalmente una actitud "antiestratégica" hacia la guerra, con un pensamiento militar centrado hacia la actividad en el campo de batalla y en la conducción de la campaña.

En definitiva, cabe concluir que los principios del paradigma COIN suponen un ataque a la cultura estratégica prevalente en EEUU reflejada en su *American Way of War*, quedando validada la tercera de las sub-hipótesis planteadas. Ello quedó además de manifiesto en la guerra de Vietnam, habiendo estudiado esta tesis la actuación de las fuerzas norteamericanas desde el prisma de estos principios de su forma preferente de hacer la guerra, por los que se priorizaba las operaciones de "búsqueda y destrucción", más acorde con la *American Way of War*, que privilegiaba una COIN "centrada en el enemigo", y que poco favor hicieron para ganar la confianza y el favor de la población.

La cuarta sub-hipótesis planteada al inicio de la investigación indica que la conformación del "paradigma COIN" se trató de un proceso "de abajo arriba" (*bottom-up*), impulsado principalmente por una serie de mandos militares de graduación media y expertos civiles en seguridad y defensa, consecuencia de las realidades impuestas por las operaciones de Afganistán e Irak, cuya adopción tuvo amplias implicaciones. La tesis ha investigado extensamente este aspecto de la ascensión de los principios COIN hasta convertirse en la base de la nueva estrategia de Bush para Irak, a principios de 2007. Para validar esta hipótesis, se ha estudiado por un lado los efectos que tuvieron los intentos de imponer este paradigma COIN "de arriba abajo" (*top*

down), así como los efectos del impulso "de abajo arriba". Se concluye que los primeros no han logrado sus frutos en las ocasiones en las que se ha tratado de imponer, mientras que los intentos de imponerlo *bottom-up* son los que finalmente se impusieron.

En relación con los intentos de lograr la adopción de COIN en las Fuerzas Armadas norteamericanas impulsado desde el mando político, se han analizado las actuaciones llevadas a cabo en los años sesenta y ochenta, cuyos máximos impulsores de este esfuerzo *top-down* fueron el presidente Kennedy y el SecDef Weinberger durante la administración Reagan, respectivamente. Asimismo, se han estudiado los intentos que en este sentido se realizaron en el contexto de la GWOT.

Desde los inicios de su presidencia en 1961, Kennedy mostró su disposición a adoptar una estrategia COIN en el contexto de la "doctrina de la Respuesta Flexible", con la que pretendía hacer frente a la expansión del comunismo. Kennedy impulsó decididamente las SOF norteamericanas como herramienta preferente en la guerra irregular, implementando durante su administración además otras medidas en el ámbito de la doctrina y la formación de cuadros de mando y tropa sobre las particularidades de COIN. No obstante, estas medidas no calaron entre los componentes de las fuerzas militares, que desde los más altos niveles se resistieron a esta nueva forma de hacer la guerra diferente de su paradigma preferido, cual era hacer frente a las masas de carros soviéticos en las llanuras de la Europa Central. Poco después del asesinato de Kennedy en 1963, poco quedaba de los intentos de Kennedy.

En la década de los ochenta, con la administración Reagan, se produjo otro intento de institucionalizar COIN, de la mano del SecDef Caspar Weinberger. Fue también un momento en el que EEUU se empeñó en debilitar al comunismo mediante el apoyo a los movimientos insurgentes anti-comunistas en el Tercer Mundo, la denominada "doctrina Reagan". Se trató de fomentar las capacidades de las fuerzas norteamericanas para llevar a cabo operaciones COIN en un contexto de "conflictos de baja intensidad" (*Low Intensity Conflict, LIC*), con creación de unidades ligeras, cambios en los programas de formación de oficiales, y el desarrollo del cuerpo doctrinal sobre LIC, entre otras medidas, en lo que se llegó a denominar "una nueva era de COIN". No obstante, el trauma causado por el "síndrome de Vietnam" se encontraba muy arraigado en el ánimo de los mandos militares del momento, cuyo foco era el combate convencional y la doctrina *AirLand Battle*. COIN estaba relacionado con un tipo de conflicto, el de Vietnam, que ante todo pretendían olvidar.

Tras estos dos intentos fallidos de imposición del paradigma COIN "de abajo arriba", la experiencia durante los años iniciales de la administración Bush ya ha sido suficientemente expuesta. El liderazgo político del Pentágono lo consideraba contrario a la Transformación, y por tanto no recibió apoyo para su implementación. Pero tampoco desde los líderes militares encontró un apoyo suficiente en estos momentos. La reorientación de los esfuerzos transformacionales en el seno del Ejército a partir de 2004 se centraron en la creación de las nuevas BCT y del concepto de Ejército modular, y el desarrollo del Sistema de Combate Futuro (*Future Combat System, FCS*), sin que se prestase la debida prioridad al desarrollo de capacidades propias de una lucha contra la insurgencia. Definitivamente, quedaba claro que las medidas que se precisaban para que COIN comenzase a introducirse en la mentalidad de los militares norteamericanos no serían impulsadas "de arriba abajo".

El proceso para lograr la institucionalización de COIN en el estamento militar fue alentado por un grupo denominado informalmente "COINdinistas", término que combina el concepto COIN y la referencia al grupo insurgente de izquierdas que tomó el poder en Nicaragua a finales de los setenta, los "sandinistas". Así, con el término "COINdinista" que identifica a estos impulsores de los principios de contrainsurgencia, se hace alusión a su carácter "insurgente" y contrario a la corriente normal de pensamiento, en definitiva a la cultura estratégica prevalente en el estamento militar norteamericano, esencialmente contraria a estos principios.

Estos "COINdinistas" comenzaron a alzar la voz ante la necesidad de un cambio de rumbo en la guerra de Irak, para la que proponían un modelo COIN "centrado en la población". En la divulgación de sus ideas hubieron de enfrentarse a la corriente mayoritaria de opinión en el seno de las fuerzas militares, que no compartían los principios de tal estrategia. El jefe de Estado Mayor del Ejército, general Schoomaker, parecía más predispuesto a esta aproximación, atraído por la obra de uno de los "COINdinistas", el teniente coronel Nagl.

Sin embargo el jefe de las fuerzas norteamericanas en Irak, general Casey, sometido a las presiones desde Washington de un Rumsfeld absolutamente opuesto al aumento de tropas que implicaba tal aproximación, centraba sus esfuerzos en lograr una estrategia de salida y transferir lo antes posible la responsabilidad de la seguridad a los iraquíes, considerando innecesario disponer de más tropas. Además, en los años 2004 y 2005, las fuerzas en Irak tuvieron su foco en la realización de acciones más relacionadas con una COIN "centrada en el enemigo", con grandes operaciones para la destrucción y limpieza de elementos insurgentes, así como *raids* nocturnos para detenciones masivas de sospechosos que resultaban contraproducentes para ganar

el favor de la población y aislarla de la insurgencia.

La tesis ha analizado las publicaciones que han desarrollado COIN en los años 2004 a 2007, con especial atención a los trabajos de los tenientes coroneles John Nagl y David Kilcullen, este último australiano si bien trabajó para la administración norteamericana. El primero destacó por su defensa de la necesidad de incorporar el aprendizaje y las lecciones aprendidas para que los ejércitos pudiesen realizar su adaptación rápida y eficazmente a la nueva realidad a que debían enfrentarse las tropas en Irak. Kilcullen destacó en esos años por sus numerosas publicaciones, de gran repercusión, sobre la importancia creciente que adquiriría la preparación y organización de las fuerzas militares para hacer frente a la "insurgencia global".

Pero deben también considerarse en este grupo de "COINdinistas" a otros oficiales que, durante sus periodos operativos en Irak, pusieron en práctica estos principios centrados en la protección de la población, que pronto cristalizarían en la estrategia COIN, pero que en 2005 y 2006 aún no eran la aproximación que el mando norteamericano pretendía para la actuación de las tropas en Irak. Estos "insurgentes" respecto de la ortodoxia prevalente fueron los coroneles H. R. McMaster y Sean MacFarland quienes al mando de sus unidades, en Tal Afar y Ramadi respectivamente, pusieron en práctica de forma muy exitosa el modelo de lucha la insurgencia que apenas unos meses más tarde sería elevados a la categoría de doctrina oficial de las fuerzas terrestres y, a partir de principios de 2007, se convertirían en la estrategia oficial de EEUU para Irak de la mano del presidente Bush.

Entre estos "COINdinistas", el máximo representante fue el general Petraeus. A lo largo de su carrera militar había destacado por el estudio de los aspectos de la lucha contra la insurgencia, mostrando predilección por los "clásicos COIN" y su modelo "centrado en la población". Tras poner en práctica estos principios exitosamente en la región de Mosul al mando de la 101ª División, inmediatamente tras la caída de Bagdad, la oportunidad de oro se le presentó al ser nombrado en 2005 jefe del Centro de Armas Combinadas (*Combined Arms Center*) en Fort Leavenworth, Kansas, centro de referencia del ámbito de la doctrina y la formación en el Ejército de EEUU. En este momento ya existía un clima más propicio, en varios sectores de las fuerzas armadas, que creían preciso un cambio en la actuación que hasta entonces estaban llevando a cabo las fuerzas en Irak.

Desde su nuevo puesto, Petraeus dedicó todos sus esfuerzos a promover que el paradigma COIN fuese reconocido como la forma preferente de empleo de las fuerzas militares en los

conflictos que entonces mantenía EEUU, y que serían los más probables en el futuro. Tras un proceso de más de un año, y en el que concitó a múltiples expertos militares y civiles de ámbitos muy diversos para colaborar en su redacción, fue publicado en diciembre de 2006 el referido manual FM 3-24 COIN, que en la práctica suponía la elevación del paradigma COIN a la categoría de doctrina oficial de las fuerzas terrestres norteamericanas.

El FM 3-24 nacía con vocación de provocar un cambio en la forma de pensar y de actuar de los militares y líderes encargados de dirigir los esfuerzos bélicos en Irak. En definitiva, de provocar un cambio revolucionario en la cultura estratégica de EEUU. Pero la demostración del "triunfo de los COINdunistas" no debe relacionarse con la publicación del FM 3-24, sino con su consagración como nueva estrategia del presidente Bush para poner fin a la dramática deriva de los acontecimientos en Irak.

Así, en 2005 y 2006, arreciaron las críticas hacia la gestión del presidente de la guerra de Irak. Desde las filas neoconservadoras, a pesar de haberse conseguido su ansiado objetivo de derrocar a Sadam, se cuestionaba cada vez con mayor fuerza la actuación de la administración Bush y más en concreto del DoD liderado por Rumsfeld. Estas críticas que se debían, principalmente, por un lado al rechazo de los *neocons* en los procesos de *nation building* del tipo del llevado a cabo en Irak, y por otro a la reclamación de un mayor contingente de fuerzas terrestres. Estas críticas comienzan a hacerse más fuerte en 2006, provenientes de conocidos *neocons* que precisamente se habían destacado por su apoyo a la invasión. Este momento coincide con una pérdida de influencia en los círculos de decisión político, para acabar convirtiéndose en una corriente minoritaria de opinión. Tras su auge como consecuencia del 11-S, cinco años después el "momento neoconservador" parecía haber llegado a su fin.

Pero las críticas a la situación de Irak no solo llegaban a la administración Bush desde las filas neoconservadoras. La opinión pública comenzaba a acusar los años de guerra y los miles de soldados muertos, con unas cifras de bajas que no cesaban de aumentar, unos gastos en defensa aumentando exponencialmente, y el índice de popularidad del presidente en continuo descenso. En medio de este escenario, y ante las elecciones al Congreso de finales de 2006 que se presentaban muy difíciles para los republicanos, Bush decidió realizar un cambio de rumbo completo a su estrategia en Irak.

Y en esta crítica situación para su presidencia, en la que se precisaba una respuesta para poner fin a la segura derrota que se aventuraba en Irak, Bush encontró en el paradigma COIN,

elaborado pacientemente en los años anteriores por los "COINdinistas", la fórmula que habría de revertir la situación en Irak. Así, el triunfo de los "COINdinistas" a finales de 2006 guarda grandes semejanzas con el triunfo de los *neocons* tras el 11-S. Ambos grupos supieron proporcionar la opción de respuesta, ya perfectamente articulada, que la presidencia norteamericana precisaba, los primeros en forma del paradigma COIN, y los segundos en forma del "paradigma *neocon* para la seguridad y defensa de EEUU". Fue precisamente el paradigma COIN, recientemente alumbrado en Fort Leavenworth por Petraeus y sus "COINdinistas", la herramienta que Bush utilizaría para tratar de cambiar la situación, materializada con la decisión de ampliar el número de fuerzas norteamericanas desplegadas a partir de principios de 2007, conocido como el *surge*.

Esta adopción del paradigma COIN como la estrategia a aplicar en Irak trajo muy importantes consecuencias para el estamento de seguridad y defensa de los EEUU. De entre ellas, se destacan dos por ser de máxima relevancia para el objeto de estudio de esta tesis. Por un lado, supuso *de facto* la partida de defunción de la Transformación, hecho referido anteriormente. La nueva estrategia iba a implicar necesariamente el despliegue de miles de soldados adicionales en Irak, el denominado como *surge*; el aumento de la entidad de los ejércitos norteamericanos; y la cancelación de diversos programas para equipar a las fuerzas militares en el futuro en beneficio de cubrir las necesidades presentes. Todas estas medidas eran contrarias a la visión transformacional de Rumsfeld, cuyo proyecto no sobrevivió a su marcha del Pentágono.

Pero además, quedó en evidencia la oposición de los máximos líderes militares a la decisión de Bush de adoptar una estrategia COIN que implicaba el *surge* de tropas. Éstos argüían que un aumento de las fuerzas desplegadas en Irak podría llevar a los ejércitos, principalmente las fuerzas terrestres, a una situación insostenible al agravar la ya excesiva carga y desgaste que estaban suponiendo los cinco años de GWOT. Fue Bush quien acabó imponiendo su criterio como presidente y "comandante en jefe" de llevar adelante el *surge* y, con ello, la nueva estrategia para Irak basada en COIN. Con ello quedaba materializado finalmente el triunfo de los "COINdinistas", que finalmente habían conseguido que su modelo fuese aceptado por la máxima instancia política del país, el presidente.

Todo lo anterior demuestra cómo el paradigma COIN fue materializado por un esfuerzo "de abajo arriba", a pesar de la resistencia institucional de los máximos líderes militares y del liderazgo político en el Pentágono, hasta ser finalmente adoptado por el presidente Bush para poner remedio a la situación en Irak. Y para ponerlo en práctica, nadie mejor que el

"COINdista" que había liderado esta "insurgencia intelectual" hasta consagrarlo como la nueva *American Way of War*: el general Petraeus.

La quinta sub-hipótesis afirma que tras la adopción de COIN como forma preferente de aplicación del poder militar norteamericano, se pusieron en práctica sus principios en Irak y Afganistán con resultado diverso, pero demostrando en cualquier caso un cambio en la *American Way of War*. El general Petraeus, nuevo jefe de las fuerzas norteamericanas en Irak a partir de febrero de 2007, contó con unas fuerzas adicionales de unos 30.000 soldados, que suponía aumentar en un 30 por ciento el número de BCT, para poner en práctica su modelo COIN. El aumento de estas fuerzas, y la nueva forma en que iban a ser empleadas, representaría importantes diferencias respecto del modelo seguido hasta entonces por las tropas al mando del general Casey, quien se había mostrado contrario al aumento de tropas.

El trabajo de investigación ha analizado la actuación de Petraeus y de las tropas a su mando en Irak en 2007 y 2008 a la luz de los principios del paradigma COIN recogidos en el FM 3-24, previamente referidos, pudiendo concluirse que, efectivamente, los tres principios básicos están reflejados en dicha actuación. En cuanto al primero de ellos, ganar el favor de la población garantizando su protección, quedó implementado por la aplicación del principio *Clear- Hold- Build*, es decir, limpiar, mantener y construir, requería que las tropas, tras la limpieza de insurgentes de una determinada zona, permanecieran en ella para impedir su regreso y facilitar la reconstrucción y estabilización. Ello requería de suficientes fuerzas y por el tiempo necesario para que tuviesen un efecto apreciable sobre la población, siendo notables los esfuerzos de Petraeus ante los círculos de decisión en Washington para retrasar en lo posible el comienzo del regreso de las tropas a EEUU.

De la aplicación del segundo de los principios considerados esenciales del "paradigma COIN", cual es la práctica de tácticas y procedimientos no ortodoxos e innovadores, también existen multitud de ejemplos. Son de destacar el referido despliegue de las tropas fuera de las grandes bases para establecer destacamentos de pequeña entidad, las Estaciones de Seguridad Conjuntas (*Joint Security Station, JSS*), ocupadas por fuerzas norteamericanas e iraquíes, que sirvieron para acercar las fuerzas contrainsurgentes a la población. Supo Petraeus además aprovechar muy eficazmente la rebelión de los grupos suníes, anteriormente insurgentes, contra los desmanes y abusos cometidos por Al-Qaeda, en lo que se refirió como el *Anbar Awakening*, integrando a estas milicias en la estructura de las fuerzas de seguridad iraquíes aun en contra del criterio del primer ministro Al-Maliki. Además, Petraeus fomentó que las fuerzas desplegadas en

Irak tuviesen adiestramiento previo en aspectos culturales, inculcando la “concienciación cultural” (*cultural awareness*) en todas las acciones llevadas a cabo por sus tropas.

Y en relación con el carácter eminentemente político de COIN, el general Petraeus llevó a cabo una muy estrecha colaboración con el también nuevo embajador norteamericano en Bagdad, Ryan Crocker, lo que sirvió para mejorar enormemente la coordinación de los esfuerzos civiles y militares, y conseguir así la unidad de esfuerzos de la actuación norteamericana en Irak. Estas actuaciones tuvieron también su foco en la acción del primer ministro chií Al-Maliki, tratando de influir para mejorar la gobernabilidad del país y eliminar sus actuaciones que eran percibidas como sectarias por la minoría suní, consciente Petraeus de que únicamente consiguiendo que el pueblo iraquí percibiese a sus autoridades como legítimas haría que se colocasen al lado de la contrainsurgencia.

El examen de diversos indicadores a mediados de 2008 señala una clara disminución en el número de acciones tanto de violencia sectaria como de ataques a las fuerzas contrainsurgentes, así como un incremento de los índices que señalan cierta vuelta a la normalidad y la mejora en las condiciones respecto de la situación antes del comienzo del *surge*. Pero aún más importantes que estos datos objetivos, está la percepción general sobre el éxito de esta nueva estrategia. Así, entre analistas y de expertos en seguridad y defensa, e incluso entre la opinión pública tanto de EEUU como de Irak, comenzó a divulgarse una narrativa que atribuía este cambio en la situación de Irak a la exitosa aplicación del general Petraeus de los principios de COIN. Tras haber triunfado las tesis de los “COINdinizistas” en los despachos de Washington, habían también triunfado en la zona de operaciones de Irak.

En cualquier caso, la tesis también ha concluido tres circunstancias coyunturales que se produjeron en este momento de cambio de la estrategia en Irak, una “tormenta perfecta” que coadyuvó al éxito de Petraeus en la aplicación de COIN. Se trata del éxito de las SOF, al mando del general McChrystal, en las acciones de eliminación de líderes de la insurgencia; el levantamiento suní contra Al-Qaeda y grupos afines, el referido *Anbar Awakening* que, si bien ya en curso al inicio del *surge*, Petraeus supo maximizar sus efectos; y la tercera es el cese de las actividades armadas del Ejército del Mahdi, la milicia chií de Moqtada al-Sadr, en agosto de 2008. Este grupo se había convertido en el principal motivo de inestabilidad en Irak tras la práctica desaparición de escena de Al-Qaeda. Y ésta se había producido, principalmente, por la retirada del apoyo de la minoría suní, su grupo social de referencia, manifestado claramente con el *Anbar Awakening*. La máxima de Mao se cumplía indefectiblemente: una vez aislada de la

población, la insurgencia no podía subsistir, quedaba “como el pez sin el agua”.

Esta “historia de éxito de COIN” que representó su aplicación en Irak, en 2007 y 2008, tuvo un resultado bien diferente en el caso de Afganistán. Tras su llegada a la Casa Blanca, Obama estaba decidido a finalizar la “guerra de elección” (*War of choice*) o “guerra mala”, esto es, la guerra de Irak, para centrarse en la “guerra de necesidad” (*War of necessity*) o “guerra buena”, la de Afganistán. Así, tras años en los que la atención y recursos empleados en la GWOT habían sido prioritariamente empleados en Irak, a partir de enero de 2009 la prioridad absoluta pasó a ser la guerra en Afganistán.

El presidente Obama realizó un significativo incremento de tropas desplegadas en el país. Un año más tarde de haber llegado a la presidencia, había triplicado el número de soldados en Afganistán. Y la estrategia que adoptó implícitamente, si bien no figuraba expresamente mencionada como tal, fue COIN. De hecho, tras la caída en desgracia del general McChrystal, fue nombrado jefe de las fuerzas norteamericanas y de la ISAF el general Petraeus, que entonces ocupaba un puesto de mayor responsabilidad como jefe del CENTCOM, para poder poner solución al “problema afgano”.

Pero las circunstancias que encontró Petraeus en el Afganistán de 2010 eran muy diferentes de las que existían en el Irak de 2007. La tesis concluye que, a pesar de los buenos resultados obtenidos en Irak por la aplicación del paradigma COIN, maximizados por la narrativa imperante entre analistas y expertos, sin embargo en Afganistán COIN mostró sus límites. En cuanto a la aplicación del principio básico de proteger a la población para así aislarla de la insurgencia y ganar su favor, Petraeus no dispuso de las fuerzas norteamericanas suficientes para ello, además de contar con fuerzas multinacionales de ISAF de muy diversa procedencia y diferentes restricciones para hacer uso de la fuerza, y un Ejército afgano ineficaz para este tipo de acciones. Todo ello hizo que no pudiese aplicar de forma efectiva el modelo *Clear- Hold- Build* con el que la población afgana sintiese alejado el temor al regreso de la insurgencia y, por tanto, su adhesión al bando contrainsurgente.

Tampoco en el ámbito de las técnicas y procedimientos no convencionales pudieron ser efectivas las medidas que habían resultado exitosas en Irak. Las características sociales del pueblo afgano, eminentemente rural, junto con la complicada orografía, hizo muy difícil y poco eficaz el establecimiento de los pequeños destacamentos que caracterizó la actuación en Irak, y en los que la convivencia y cooperación estrecha con las fuerzas afganas tampoco fue posible.

Además, no existió un movimiento del tipo *Anbar Awakening* como en Irak, siendo de muy limitado alcance el proceso de reconciliación e integración de los talibanes que Petraeus trató de impulsar, sin un éxito apreciable.

Sin embargo, fue sobre todo en el tercer aspecto del paradigma COIN, el reconocimiento de su faceta eminentemente política, en el que no fue posible alcanzar los progresos requeridos. El gobierno afgano era extremadamente disfuncional, con unas prácticas de corrupción muy arraigadas entre las autoridades civiles y militares a todos los niveles, que hacía imposible que fuese percibido por la población afgana como legítimo. La colaboración con las autoridades norteamericanas con las autoridades afganas estuvo caracterizada por la falta de cooperación para conseguir los fines pretendidos de la lucha contra la insurgencia. A ello se unió la falta de cooperación efectiva entre los esfuerzos civiles y militares de EEUU, con una diversidad de agencias y organizaciones interviniendo en el país, pero sin que fuese posible materializar la imprescindible unidad de esfuerzo. Cabe concluir, por tanto, que el balance de la puesta en práctica de los principios del paradigma COIN no obtuvo los resultados pretendidos.

Pero la hipótesis planteada también reflejaba que había nacido una auténticamente nueva *American Way of War* como consecuencia de la asunción de COIN para hacer frente a las guerras de Irak y Afganistán. Y en este aspecto, la investigación realizada no ha podido validar completamente esta hipótesis. La conclusión que se ha obtenido es que, a pesar del impulso producido tras la adopción de COIN por las fuerzas terrestres como FM 3-24, su puesta en práctica con éxito en Irak por Petraeus, y el impulso desde el Pentágono por el propio Gates para institucionalizarla en el estamento de la defensa, no llegó a arraigar definitivamente.

La tesis refiere los importantes cambios producidos en los aspectos de personal, de organización y sobre todo doctrinales en los años objeto de estudio de esta tesis para poner en práctica los principios fundamentales de COIN, que se manifestaron por una forma completamente diferente de emplear el poder militar a cargo de las tropas desplegadas en estos escenarios de guerra. Los jefes de batallón, de brigada, de división desplegados en Irak y Afganistán, bajo el mando de Petraeus y McChrystal, pusieron en práctica, con mayor o menor fortuna según las circunstancias, los rasgos definidos por los “clásicos COIN”, de acuerdo a la nueva doctrina, que puede afirmarse que alcanzó el rango de estrategia.

Pero aun en aquellos momentos de aparente éxito de las tesis de los “COINdinizistas”, en que se ponían sus tesis en práctica sobre el terreno, así como parecían implantarse en las academias

militares y despachos del Pentágono, existían importantes resistencias en el seno del estamento de defensa. Los máximos líderes militares de la nación no acababan de ver con buenos ojos esta forma de empleo de las fuerzas militares que consideraban erosionaba su capacidad de actuar en un ambiente convencional, con máximo empleo de la potencia de fuego, y con la actuación rápida de la abrumadora superioridad de medios norteamericana. En definitiva, la *American Way of War*, emanada de la cultura estratégica norteamericana.

En el seno de los ejércitos, por tanto, existían un buen número de defensores de la forma de guerra que privilegiaba los modernos sistemas de armas asociados a las plataformas terrestres, aéreas y navales, y para quienes esta aproximación COIN cuestionaba seriamente su influencia. Decididamente, COIN no era un tipo de guerra que precisase de carros de combate, sofisticadas aeronaves y buques de última generación. Con estas consideraciones se asociaba, además, las industrias de armamento norteamericanas, apoyadas por círculos políticos que las consideraban amenazadas y que temían las posibles consecuencias sobre la mano de obra de sus jurisdicciones.

Por tanto, en relación con la quinta sub-hipótesis planteada, debe concluirse que, si bien se aplicaron sobre el terreno los principios fundamentales del paradigma COIN en Irak y Afganistán, lo que evidenciaba un cambio respecto del modelo transformacional y de la COIN “centrada en el enemigo”, y existieron acciones que permiten hablar del éxito de los “COINdinizistas” para implantar sus postulados en ámbitos clave de la organización de la defensa, sin embargo el cambio radical que pretendían en la *American Way of War* debe ser matizado. En cualquier caso, puede afirmarse que este cambio producido en la *American Way of War* no ha logrado alterar de forma significativa la cultura estratégica norteamericana, aferrada a sus paradigmas preferidos, anteriormente expuestos en este trabajo.

Esta conclusión queda corroborada con lo acontecido con posterioridad al 2012, momento en que el presidente Obama anuncia el cambio de foco de la política de seguridad y defensa hacia Asia-Pacífico y con ello el abandono de las operaciones de estabilización y COIN como medio preferente de empleo de las fuerzas militares. Este periodo de tiempo, si bien queda fuera del marco acotado para la realización de esta investigación, muestra un cuestionamiento casi unánime entre la comunidad de defensa sobre la validez de COIN como argumento preferente para la organización, equipamiento y adiestramiento de las fuerzas norteamericanas, cuya nueva prioridad se encontraría en un escenario, y frente a un posible enemigo, diferente del combatido en los once años anteriores en Irak y Afganistán. En definitiva, no ha sido suficiente una década para cambiar los rasgos de la cultura estratégica norteamericana, reflejados en la *American Way*

of War, conformada en un dilatado proceso en el tiempo y con múltiples influencias culturales.

Y la sexta sub-hipótesis refiere que las interacciones entre los máximos líderes civiles y militares de EEUU, en el periodo objeto de estudio, evidenciaron una desviación de la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares y de su modelo de “control objetivo”, provocando graves disfunciones tanto en el proceso de la Transformación como en el de aplicación del paradigma COIN, así como en las operaciones militares.

La teoría “normal” aboga por la separación de las esferas de actuación civil y militar, de forma que cada ámbito mantenga su autonomía. Este modelo se basa en el reconocimiento por parte del poder civil del “profesionalismo militar”, según el cual los militares llevan a cabo sus cometidos sin injerencias en el ámbito político, al tiempo que las autoridades civiles respetan el ámbito operacional. Es referido por los expertos en relaciones internacionales como el modelo que tradicionalmente ha regido en EEUU las relaciones entre ambos ámbitos de poder.

No obstante, el análisis realizado en este trabajo de investigación concluye que éste no ha sido el modelo prevalente en el decenio de la GWOT. Y ha sido vulnerado en un doble aspecto: tanto en el planeamiento y la conducción de la guerra como en la conformación de la política de seguridad y defensa de la nación. Como ejemplos de ambos casos se encuentra, por un lado, las campañas de Afganistán en 2001 e Irak en 2003, y por el otro el intento de imposición del dogma transformacional y de COIN.

En relación al planeamiento y conducción de las campañas OEF y OIF, el caso Rumsfeld-Franks es representativo de la teoría “anormal” de las relaciones cívico-militares. El SecDef Rumsfeld, en su empeño de llevar a cabo unas auténticas “campañas transformacionales” en las que fuesen empleados mínimo volumen de tropas sobre el terreno y máximo uso de las nuevas tecnologías, con procedimientos innovadores y creativos, no confiaba en la capacidad del CENTCOM, liderado por el general Franks, para llevar a cabo este tipo de campaña que el *Rumsfeld's Way of War* pretendía. Ello le llevó a inmiscuirse en detalles puramente operacionales, causando profundo malestar en los líderes militares. Pero éstos tampoco fueron capaces de responder oportunamente a las demandas del poder político de presentar propuestas distintas de la tradicional “Tormenta del Desierto-II” y hacer gala con ello de un verdadero “profesionalismo militar”, provocando su descrédito ante el poder civil.

Esta situación se va a reproducir más tarde, en el que puede denominarse el caso Obama-

McChrystal. La negativa del presidente Obama a proporcionar al general McChrystal, jefe de las fuerzas internacionales en Afganistán, las tropas que precisaba, así como determinando de antemano el momento del repliegue, privó a McChrystal de la posibilidad de implementar la campaña COIN “centrada en la población” que pretendía, invalidando el modelo *Clear-Hold-Build* que consideraba el apropiado para la situación en el país. Asimismo, otros dos casos históricos han sido estudiados, el de Vietnam con el SecDef McNamara y el de las intervenciones en los noventa durante la era Clinton. Estas ocasiones son también reconocidas por los expertos como altamente disfuncionales en cuanto a las relaciones cívico-militares.

Pero a su vez, los mandos militares realizaron expresiones públicas en medios de comunicación con opiniones contrarias al criterio del presidente, así como filtraciones interesadas a la prensa, que eran interpretadas desde la Casa Blanca como intentos inaceptables de forzar las decisiones presidenciales. En este contexto de malas relaciones, el paradigma COIN, que implicaba más fuerzas en Afganistán y por más tiempo, muy difícilmente recibiría la aprobación del poder político. Resultado de esta situación fue la sustitución de McChrystal por Petraeus, con un estilo de relación con el poder político completamente diferente al de su predecesor, y una gran habilidad para influir en los círculos políticos.

Estas disfuncionales y “anormales” relaciones cívico-militares tenían su impacto sobre las operaciones, al no conseguir la adecuada integración de los objetivos políticos en la estrategia a seguir por las fuerzas militares sobre el terreno. Pero en el segundo de los ámbitos, en el de la política de seguridad y defensa, la influencia de las relaciones cívico-militares también se mostró absolutamente contraproducente para conseguir el cambio de paradigma en el empleo del poder militar pretendido. La tesis analiza en detalle las nocivas relaciones entre el SecDef Rumsfeld y el general Shinseki, hecho determinante para conseguir la institucionalización pretendida de una Transformación que, además, era contraria a la forma preferente de hacer la guerra de las fuerzas terrestres.

Es también significativo cómo los dos cambios de estrategia adoptados en 2007 y 2009, respectivamente, por Bush y Obama, implicaron el relevo de los mandos militares encargados de implementarlo. En el primer caso, en Irak, Petraeus sustituyó a Casey, y en Afganistán, McChrystal reemplazó a McKiernan. Estos cambios se vieron acompañados también de los respectivos relevos en el mando del CENTCOM con un margen de unas semanas. Ello evidenció la falta de confianza en los jefes de las operaciones ante el mando político, producto además de las graves presiones a que se ven estos jefes militares desde el poder político en Washington.

Y junto con los demás casos referidos, lleva también a la conclusión de que estas etapas “oscuras” en las relaciones entre civiles y militares se producen con ocasión de guerras no convencionales o irregulares, donde el carácter eminentemente político de estas campañas, como se ha referido anteriormente, hace que este límite “huntingtoniano” entre los ámbitos civil y militar se desdibuje, conduciendo a injerencias en uno y otro sentido que afectan negativamente a la conducción de las operaciones y, en última instancia, al resultado de la contienda.

Puede concluirse, en suma, la validez de las hipótesis planteadas:

1. Tras el 11-S se produjo un cambio radical en las prioridades de la administración Bush, pasando a ser absoluta prioridad la política exterior y de seguridad norteamericana, con la adopción del "paradigma *neocon* para la seguridad y defensa de EEUU” como modelo. Los rasgos definitorios de la estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy, NSS*) de 2002 coinciden con los fundamentos del ideario neoconservador, siendo la intervención en Irak en 2003 también congruente con el credo *neocon*.
2. La Transformación militar se trató de un proceso impulsado “de arriba abajo” (*top-down*) por el SecDef Rumsfeld, ampliamente contestado por los líderes militares, que no se institucionalizó por contemplar una forma de empleo y doctrina contrarias a la *American Way of War*, por producirse en un clima altamente disfuncional de las relaciones cívico-militares y por las exigencias de las operaciones de Irak y Afganistán.
3. Los principios del paradigma COIN, con una aproximación a la lucha contra la insurgencia “centrada en la población”, suponen un ataque a la cultura estratégica prevalente en EEUU reflejada en su *American Way of War*, más acorde ésta con una COIN "centrada en el enemigo".
4. La conformación del paradigma COIN se trató de un proceso “de abajo arriba” (*bottom-up*), impulsado principalmente por una serie de mandos militares de graduación media y expertos civiles, los “COINdinistas”. Mientras que otros intentos de imponer su institucionalización “de arriba abajo” habían fracasado, el impulso “de abajo arriba” puede decirse que triunfó, al ser aceptado por el propio presidente Bush como la base de la nueva estrategia para Irak. De igual forma que la llegada de Rumsfeld al Pentágono en

2001 trajo consigo la imposición del “paradigma transformacional” como forma de ganar las “guerras futuras”, la llegada de Gates en 2007 impulsó el “paradigma COIN” como forma de ganar las “guerras presentes” en Irak y Afganistán.

5. La adopción de COIN como forma preferente de aplicación del poder militar norteamericano implicó su puesta en práctica en Irak y Afganistán con resultado diverso. Pero a diferencia de lo planteado por esta sub-hipótesis, el cambio en la *American Way of War* no tuvo el alcance pretendido. Si bien se produjeron adaptaciones en los procedimientos y tácticas así como en otros aspectos de personal, equipamiento y organización, prevaleció la cultura estratégica norteamericana, mucho más dominante y con un carácter de permanencia que sólo diez años de lucha COIN no podrían cambiar.
6. Las interacciones entre los máximos líderes civiles y militares de EEUU en el decenio de la GWOT mostraron una disfuncional teoría “normal” de las relaciones cívico-militares y de su modelo de “control objetivo”, provocando graves disfunciones tanto en el proceso de la Transformación como en el de aplicación del paradigma COIN. También en las operaciones militares, al verse la actividad estratégica gravemente perjudicada por la falta de la adecuada integración de los objetivos políticos. Son los conflictos irregulares y en un contexto COIN, en los que el poder militar se utiliza de forma diferente a la *American Way of War*, en los que se producen estas anomalías en las relaciones cívico-militares, desdibujándose los límites entre ambos.

Con esto finaliza este trabajo de investigación, con la esperanza de que represente el comienzo de otros trabajos en este ámbito de estudios: el diseño y conceptualización de la “COIN global” para hacer frente a la “insurgencia global”; una redefinición de la teoría “normal” de las relaciones cívico-militares que proporcione respuestas al nuevo contexto en que se desarrollará el empleo del poder militar; cómo conseguir que la cultura estratégica de un estado-nación se adapte para dar respuesta a los nuevos tiempos.... He aquí el testigo.

Madrid, a 22 de noviembre de 2015

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 4President.org (2000). *George W. Bush for President 2000 Campaign Brochure "Opportunity, Security and Responsibility – A Fresh Start for America"*. <http://www.4president.org/brochures/georgewbush2000brochure.htm> (consultado en agosto de 2013).
- Ackerman, R. (2003). Special Operations Forces Become Network-Centric. *Signal Magazine*, March 2003. <http://www.afcea.org/content/?q=special-operations-forces-become-network-centric> (consultado en febrero de 2015).
- Adamsky, D. (2008). *American Strategic Culture and the US Revolution in Military Affairs*. Norwegian Institute for Defence Studies. http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/id/12804/DSS_1-2008.pdf (consultado en mayo de 2015).
- Alarcón, C. y Soriano, R. (2004). *El Nuevo Orden Americano: Textos Básicos Normativos, Gubernamentales y Doctrinales*. Córdoba: Almuzara, S.L.
- Alberts, D., Garstka, J. y Stein, F. (2000). *Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority (2nd ed)*. Washington, D.C.: CCRP Publication Series. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ccrp/new.pdf> (consultado en febrero de 2015).
- Aldis, A. y Herd, G. (2007). *The Ideological War on Terror. Worldwide Strategies for Counterterrorism*. New York: Routledge.
- Alesina, A. y Reich, B. (2013). *Nation-building*. Harvard Web Publishing, August 2013. Harvard University. http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/nation_building_august_2013-_updated.pdf (consultado en agosto de 2014).
- Allen, C. (2010). Lessons not Learned. Civil-Military Disconnect in Afghanistan. *Armed Forces Journal*, September 2010, pp. 30-33. www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a530445.pdf (consultado en julio de 2015).
- Alonso Baquer, M. (1985). *Las Preferencias Estratégicas del Militar Español*. Colección ADALID. Servicio de Publicaciones del EME.
- Alonso Baquer, M. (2001). *¿A Qué Denominamos Guerra?* Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- American Enterprise Institute (1996). The Future of U.S. Defenses. *AEI Newsletter*, February 1, 1996. <http://www.aei.org/publication/the-future-of-u-s-defenses/> (consultado en marzo de 2015).
- Anderson, K. (2007). Goodbye to All That? A Requiem for Neoconservatism. *American University International Law Review* Vol. 22, issue 2, pp. 277-332. <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1120&context=auilr> (consultado en septiembre de 2015).
- Andrade, D. y Willbanks, J. (2006). CORDS/ Phoenix. Counterinsurgency Lessons from Vietnam for the Future. *Military Review*, March-April 2006, pp. 9-23. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a489376.pdf> (consultado en agosto de 2014).
- Arin, K. (2014). The Impact of Neoconservative Think Tanks on American Foreign Policy. *E-International Relations*, May 26, 2014. <http://www.e-ir.info/2014/05/26/the-impact-of-neoconservative-think-tanks-on-american-foreign-policy/> (consultado en abril de 2015).

- Arms, A. (1993). Strategic Culture: The American Mind. En T. Gill (Ed.), *Essays on Strategy IX*, pp. 3-32. Washington, DC: National Defense University Press.
- Armstrong, J. (2010). *From Theory to Practice: The Powell Doctrine*. Fort Leavenworth, KS: School of Advanced Military Studies (SAMS). www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA536670 (consultado en julio de 2015).
- Arreguín-Toft, I. (2001). How the Weak Win Wars. A Theory of Asymmetric Conflict. *International Security*, Vol. 26, No. 1 (Summer 2001), pp. 93–128. <http://www.stanford.edu/class/polisci211z/2.2/Arreguin-Toft%20IS%202001.pdf> (consultado en marzo de 2014).
- Art, R. (2009). *America's Grand Strategy and World Politics*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Arteaga, F. (2006). La Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU de 2006. *Real Instituto Elcano*, ARI n° 71/ 2006. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+71-2006 (consultado en abril de 2015).
- Arteaga, F. (2010a). Del General McChrystal, el Presidente Obama y la Estrategia Estadounidense en Afganistán. *Real Instituto Elcano*, ARI n° 111/ 2010, 29/06/2010. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/32215d8043071f50a8eae95cb2335b49/ARI111-2010_Arteaga_McChrystal_Obama_estrategia_Afganistan.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=32215d8043071f50a8eae95cb2335b49 (consultado en octubre de 2015).
- Arteaga, F. (2010b). La Estrategia de Seguridad Nacional del Presidente Obama. *Real Instituto Elcano*, ARI n° 104/ 2010, 18/06/2010. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/dc4f8d8042e573299eb1ff5cb2335b49/ARI104-2010_Arteaga_estrategia_seguridad_nacional_estados_unidos.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dc4f8d8042e573299eb1ff5cb2335b49 (consultado en octubre de 2015).
- Asymmetric Warfare Training Center Opens at Fort A.P. Hill*. (January 24, 2014.). http://www.army.mil/article/118796/Asymmetric_Warfare_Training_Center_opens_at_Fort_A_P_Hill/ (consultado en mayo de 2014).
- Authorization for Use of Military Force* (2001). Public Law 107-40, September 18, 2001. http://avalon.law.yale.edu/sept11/sjres23_eb.asp (consultado en diciembre de 2013).
- Aylwin-Foster, N. (2005). Changing the Army for Counterinsurgency Operations. *Military Review*, November-December 2005, pp. 2-15. <http://www.cfr.org/iraq/crs-report-changing-army-counterinsurgency-operations/p9544> (consultado en septiembre de 2015).
- Bacevich, A. (1987). Prospects for Military Reform. *Parameters*, Spring 1987, pp. 29-42. <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA515075> (consultado en mayo de 2015).
- Bacevich, A. (2010a). Civilian Control? Surely, You Jest. *The New Republic*, August 18, 2010. <http://www.newrepublic.com/blog/foreign-policy/77086/civilian-control-american-power-barack-obama> (consultado en octubre de 2015).
- Bacevich, A. (2010b). Endless War, a Recipe for Four-Star Arrogance. *The Washington Post*, June 27, 2010. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/06/25/AR2010062502160_pf.html (consultado en octubre de 2015).
- Ballesteros, M. (2003). Las Estrategias de Seguridad y de Defensa. En *Fundamentos de la Estrategia para el Siglo XXI*, Monografías del CESEDEN n° 67, Diciembre 2003, pp. 13-64. http://bibliotecavirtualdefensa.es/BVMDefensa/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=27852 (consultado en marzo de 2015).

- Barnes, F. (2008). How Bush Decided on the Surge. *The Weekly Standard*, February 4, 2008, Vol. 13, No. 20. <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/014/658dwgrn.asp> (consultado en octubre de 2015).
- Barnett, R. (2003). *Asymmetrical Warfare: Today's Challenge to U.S. Military Power*. Washington D.C.: Brassey's.
- Barnett, T. y Gaffney, H. (2003). *The Top 100 Rules of the New American Way of War*. U.S. Naval War College. <http://informationclearinghouse.info/articles3193.htm> (consultado en agosto de 2015).
- Bartolini, S. (1995). Metodología de la Investigación Política. En G. Pasquino (Ed.), *Manual de Ciencias Políticas*, pp. 39-78. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Battaglini, J. (1999). Algunas Precisiones sobre el Origen de la Teoría de las Relaciones Cívico-Militares. *Revista POSTData* 5, Noviembre 99, pp. 43-59. <http://www.revistapostdata.com.ar/2011/12/algunas-precisiones-sobre-el-origen-de-la-teoria-de-las-relaciones-civico-militares-jorge-mario-battaglini/15> (consultado en julio de 2015).
- Beach, H. (2010). "Eating Soup with a Knife". Counterinsurgency and Just War. En D. Fisher y B. Wicker (Eds.), *Just War on Terror? A Christian and Muslim Response*, pp. 133-150. Surrey, UK: Ashgate Publishing Limited.
- Beckett, I. (2001). *Modern Insurgencies and Counter-Insurgencies. Guerrillas and their Opponents Since 1750*. New York: Routledge.
- Benest, D. (2009). British Leaders and Irregular Warfare. En T. Van Baarda y D. Verweij (Eds.), *The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare. Counterterrorism, Democratic Values, and Military Ethics*, pp. 169-178. Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Benítez, R. (2005). Las Relaciones Civiles-Militares en una Democracia: Releyendo a los Clásicos. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nº 1, 2005, pp. 153-168. http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/0365-001_g.pdf (consultado en marzo de 2015).
- Bennett, D. (2010). *Military Advice and Civil-Military Relations*. Fort Leavenworth, KS: School of Advanced Military Studies (SAMS). www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA522657 (consultado en marzo de 2015).
- Bergen, P. (2012). How Petraeus Changed the U.S. Military. *CNN*, November 11, 2012. <http://edition.cnn.com/2012/11/10/opinion/bergen-petraeus-legacy/> (consultado en agosto de 2015).
- Biava, A., Drent, M. y Herd, G. (2011). Characterizing the European Union's Strategic Culture: An Analytical Framework. *Journal of Common Market Studies*, JCMS 2011, pp. 1-22. http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20111110_cscp_artikel_mdrent.pdf (consultado en mayo de 2015).
- Biddle, S. et al. (2004). *Toppling Saddam: Iraq and American Military Transformation*. Carlisle, PA.: Strategic Studies Institute, April 2004. <http://fas.org/man/eprint/biddle.pdf> (consultado en noviembre de 2014).
- Biddle, S., Friedman, J. y Shapiro, J. (2012). Testing the Surge. Why Did Violence Decline in Iraq in 2007? *International Security*, Vol. 37, No. 1, Summer 2012, pp. 7-40. www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/ISEC_a_00087 (consultado en diciembre de 2014).
- Biddle, S., O'Hanlon, M. y Pollack, K. (2008). The Evolution of Iraq Strategy. En *Restoring the Balance. A Middle East Strategy for the Next President*, pp. 27-58. <http://www.brookings.org>

edu/~media/research/files/papers/2008/12/iraq-biddle/12_iraq_biddle.pdf (consultado en octubre de 2015).

- Bin Laden, O. (1996). Declaration of War against the Americans Occupying the Land of the Two Holy Places. *Al Quds Al Arabi*, August 1996. www.pbs.org/newshour/terrorism/international/fatwa_1996.html (consultado en julio de 2015).
- Bin Laden, O. (1998). Declaration of War against the Crusaders and Zionists. *Al Quds Al Arabi*, February 23, 1998. http://www.pbs.org/newshour/updates/military-jan-june98-fatwa_1998/ (consultado en julio de 2015).
- Binnendijk, H. (Ed.) (2002) *Transforming America's Military*. Washington, D.C.: National Defense University Press. <http://ctnsp.dodlive.mil/files/2002/08/Transforming-Americas-Military.pdf> (consultado en diciembre de 2014).
- Binnendijk, H. y Johnson, S. (2003). *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*. Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, November 12, 2003. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/stab_rec_ops.pdf (consultado en diciembre de 2014).
- Bland, D. (2005). *The Abu Ghraib Scandal: Impact on the Army Profession and the Intelligence Process*. USAWC Strategy Research Project. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/ksil262.pdf> (consultado en febrero de 2015).
- Blocq, D. (2009). Disrespecting the Law of Armed Conflict in Asymmetrical Warfare? A Consequentialist Approach to a Consequentialist Question. En T. Van Baarda y D. Verweij (Eds.), *The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare. Counterterrorism, Democratic Values, and Military Ethics*, pp. 313-326. Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Bloomfield, A. (2013). Time to Move On: Reconceptualizing the Strategic Culture Debate. *Contemporary Security Policy*, Vol. 33, No. 3 (December 2012), pp. 437-461. <http://www.contemporarysecuritypolicy.org/assets/CSP-33-3%20Bloomfield.pdf> (consultado en mayo de 2015).
- Bloomfield, A. y Nossal, K. (2008). Towards an Explicative Understanding of Strategic Culture: The Cases of Australia and Canada. *Contemporary Security Policy*, Vol. 28, No. 2 (August 2007), pp. 286-307 <http://www.contemporarysecuritypolicy.org/assets/CSP-28-2-Bloomfield-and-Nossal.pdf> (consultado en mayo de 2015).
- Boling, J. (2002). *Rapid Decisive Operations: The Emperor's New Clothes of Modern Warfare*. USAWC Strategy Research Project. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College. <http://www.dtic.mil/get-tr-doc/pdf?AD=ADA401686> (consultado en enero de 2015)
- Boot, M. (2002). *The Savage Wars of Peace. Small Wars and the Rise of American Power*. New York: Basic Books.
- Boot, M. (2003). The New American Way of War. *Foreign Affairs*, July- August 2003. <http://www.foreignaffairs.com/articles/58996/max-boot/the-new-american-way-of-war> (consultado en agosto de 2014).
- Boot, M. (2004). Think Again: Neocons. *Foreign Policy*, January/February 2004. <http://www.cfr.org/united-states/think-again-neocons/p7592> (consultado en agosto de 2013).
- Boot, M. (2006a). Beyond the 3-Block War. *Armed Forces Journal*, March 2006. <http://www.cfr.org/united-states/beyond-3-block-war/p10204> (consultado en julio de 2015).
- Boot, M. (2006b). *War Made New. Technology, Warfare and the Course of History 1500 to Today*. New York: Gotham Books.

- Boot, M. (2006c). No Shortcuts. Pulling out of Iraq Now Would Spark a Civil War that the U.S. Would Have to Quash Later. *Los Angeles Times*, March 22, 2006. <http://articles.latimes.com/2006/mar/22/opinion/oe-boot22> (consultado en septiembre de 2015).
- Bowman, S. (2005). *Iraq: U.S. Military Operations*. CRS Report for Congress. May 18, 2005. <http://fpc.state.gov/documents/organization/48597.pdf> (consultado en enero de 2015).
- Bowyer, D. (2009). The Moral Dimension of Asymmetric Warfare: Accountability, Culpability and Military Effectiveness. En T. Van Baarda y D. Verweij (Eds.), *The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare. Counterterrorism, Democratic Values, and Military Ethics*, pp. 137-168. Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Boyer, P. (2002). A Different War: Is the Army Becoming Irrelevant? *The New Yorker*, July 1, 2002, pp. 54-67. <http://www.freerepublic.com/focus/news/707619/posts> (consultado en enero de 2015).
- Boyer, P. (2002, July 1). A Different War: Is the Army Becoming Irrelevant? *The New Yorker*, pp. 54-67. <http://www.freerepublic.com/focus/news/707619/posts> (consultado en enero de 2015).
- Brand, M. (2011). *General McChrystal's Strategic Assessment. Evaluating the Operating Environment in Afghanistan in the Summer of 2009*. Air Force Research Institute, July 2011. Maxwell Air Force Base, AL: Air University Press. http://aupress.maxwell.af.mil/digital/pdf/paper/ap_brand_mcchrystals_assessment.pdf (consultado en diciembre de 2014).
- Brands, H. (2012). The Promise and Pitfalls of Grand Strategy. *Strategic Studies Institute*, August 2012. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/PUB1121.pdf> (consultado en marzo de 2014).
- Breen, M. y Geltzer, J. (2011). Asymmetric Strategies as Strategies of the Strong. *Parameters*, Spring 2011, pp. 41-55. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/2011spring/breen-geltzer.pdf> (consultado en mayo de 2014).
- Bremer, P. (2006). *My Year in Iraq. The Struggle to Build a Future of Hope*. New York: Simon & Schuster.
- Bremer, P. (2007). How I Didn't Dismantle Iraq's Army. *The New York Times*, Op-Ed Contributor, September 6, 2007. http://www.nytimes.com/2007/09/06/opinion/06bremer.html?_r=0&pagewanted=print (consultado en febrero de 2015).
- Broadwell, P. (2012). *All In. The Education of General David Petraeus*. New York: Penguin Books.
- Brooking, E. (2011). Roma Surrecta: Portrait of a Counterinsurgent Power, 216 BC - AD 72. *CUREJ- College Undergraduate Research*. University of Pennsylvania, 2011. <http://repository.upenn.edu/curej/145/> (consultado en agosto de 2014).
- Bruneau, T. (2001). *Ministerios de Defensa y Relaciones Cívico-Militares en Democracia*. Centro de Relaciones Cívico-Militares. Monterrey, CA: Escuela Naval de Postgrado. <http://hdl.handle.net/10945/43303> (consultado en marzo de 2015).
- Bruner, E. y Bowman, S. (2002). *Crusader XM2001 Self-Propelled Howitzer: Background and Issues for Congress*. CRS Report for Congress. <http://www.fas.org/man/crs/RS21218.pdf> (consultado en enero de 2015).
- Bruno, G. (2010). *Afghanistan's National Security Forces*. Council of Foreign Relations, August 19, 2010. <http://www.cfr.org/afghanistan/afghanistans-national-security-forces/p19122> (consultado en noviembre de 2015).

- Brzezinski, Z. (2005). *El Dilema de EEUU. ¿Dominación Global o Liderazgo Global?* Barcelona: Paidós Ibérica, S.A.
- Brzezinski, Z. (2012). *Strategic Vision. America and the Crisis of Global Power*. New York: Basic Books.
- Buffaloe, D. (2006). Defining Asymmetric Warfare. *The Land Warfare Papers* n° 58, September 2006. Arlington, VA: Association of the United States Army. http://www.ausa.org/SiteCollectionDocuments/ILW%20Web-ExclusivePubs/Land%20Warfare%20Papers/LWP_58.pdf (consultado en mayo de 2014).
- Bumiller, E. (2009). Obama Team Defends Policy on Afghanistan. *The New York Times*, December 2, 2009. http://www.nytimes.com/2009/12/03/world/asia/03policy.html?_r=0 (consultado en octubre de 2015).
- Burkeman, O. (2003). Shock Tactics. *The Guardian*, U.S. News, March 25, 2003. <http://www.theguardian.com/world/2003/mar/25/usa.iraq1> (consultado en julio de 2015).
- Burr, W. (2008). "Prevent the Reemergence of a New Rival": The Making of the Cheney Regional Defense Strategy, 1991-1992. *The Nuclear Vault*, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/> (consultado en agosto de 2013).
- Bush, G. (1999). *A Period Of Consequences*, discurso pronunciado en *The Citadel*, 23 de septiembre de 1999. http://www3.citadel.edu/pao/addresses/pres_bush.html (consultado en noviembre de 2013)
- Bush, G. (2001a). *President George W. Bush's Inaugural Address*, January 20, 2001. <http://www.johnstonsarchive.net/policy/bushinaug.html> (consultado en marzo de 2015).
- Bush, G. (2001b). *Bush's Speech at The Citadel*, December 11, 2001. <http://www.nytimes.com/2001/12/11/international/12BUSH-TEXT.html> (consultado en diciembre de 2013).
- Bush, G. (2002a). *Text of Bush's Speech at West Point*, June 1, 2002. <http://www.nytimes.com/2002/06/01/international/02PTEX-WEB.html> (consultado en enero de 2015).
- Bush, G. (2002b). *The President's State of the Union Address*. The United States Capitol, Washington, D.C., January 29, 2002. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html> (consultado en abril de 2015).
- Bush, G. (2005). *President George W. Bush's Second Inaugural Address*, January 20, 2005. http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf (consultado en enero de 2014).
- Bush, G. (2007). *President's Address to the Nation*, January 10, 2007. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/01/print/20070110-7.html> (consultado en octubre de 2015).
- Bush, G. (2010). *Decision Points*. New York: Virgin Books.
- Busto, C. (2003). Las Relaciones Internacionales. En *Fundamentos de la Estrategia para el Siglo XXI*, Monografías del CESEDEN n° 67, Diciembre 2003, pp. 229-260. http://bibliotecavirtualdefensa.es/BVMDefensa/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=27852 (consultado en marzo de 2015).
- Campmany, E. (2005). Sharia y Democracia en Irak y en el Mundo Islámico. *Real Instituto Elcano*, ARI n° 48/2005. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/721/Campmany%20PDF.pdf> (consultado en diciembre de 2013).
- Caracuel Raya, M. (1997). *Los Cambios de la OTAN tras el Fin de la Guerra Fría*. Madrid: Tecnos, S.A.

- Carpenter, T. (1995). Conflicting Agendas and the Future of NATO. En T. Carpenter (Ed.), *The Future of NATO*, pp. 143-164. London and New York: Frank Cass.
- Casey, G. (2012). *Strategic Reflections. Operation Iraqi Freedom, July 2004 - February 2007*. National Defense University Press, Washington, D.C., October 2012. <http://www.ndu.edu/press/lib/pdf/books/strategic-reflections/strategic-reflections.pdf> (consultado en enero de 2014).
- Cassidy, R. (2006a). *Counterinsurgency and the Global War on Terror. Military Culture and Irregular War*. Westport, CT: Praeger Security International.
- Cassidy, R. (2006b). The Long Small War: Indigenous Forces for Counterinsurgency. *Military Review*, Summer 2006, pp. 47-62. <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/06summer/cassidy.pdf> (consultado en octubre de 2014).
- Cassidy, R. (2008). Counterinsurgency and Military Culture: State Regulars versus Non-State Irregulars. *Baltic Security & Defence Review*, Volume 10, 2008, pp. 53-85. <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=91254> (consultado en mayo de 2015).
- Ceaser, J. (2000). The Great Divide: American Interventionism and its Opponents. En R. Kagan y W. Kristol (Eds.), *Present Dangers. Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*. New York: Encounter Books, pp. 25-43.
- Cebrowski, A. y Garstka, J. (1998). Network-Centric Warfare: Its Origin and Future. *Proceedings*, January 1998. http://mattcegelske.com/wp-content/uploads/2012/04ncw_origin_future.pdf (consultado en diciembre de 2014).
- Celik, A. (2005). *The Role of Neoconservative Ideas in the Security Policies of the First George W. Bush Administration*. Department of International Relations, Bilkent University, Ankara, September 2005. <http://www.thesis.bilkent.edu.tr/0003020.pdf> (consultado en marzo de 2015).
- Cepeda, L. (2007). Transformación del Ejército de EEUU y Guerra Global contra el Terrorismo. *Ejército*, n° 794, pp. 14-21.
- Cepeda, L. (2009). *U.S. Army Transformation Towards a Brigade-Centric Model: Lessons Learned for the Spanish Army*. Fort Leavenworth, KS: U.S. Army Command and General Staff College. www.dtic.mil/get-tr-doc/pdf?AD=ADA502399 (consultado en enero de 2015).
- Cepeda, L. (2010). *Towards a Theory on the Design of Adaptive Transformation: A Systemic Approach*. Fort Leavenworth, KS: School of Advanced Military Studies. www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a522720.pdf (consultado en enero de 2015).
- Cepeda, L. (2013). La Transformación ha muerto: Adaptabilidad o cómo gestionar el cambio. *Revista Ejército*, núm. 865, abril 2013, 72-79.
- Cheney, D. (2003). *A New American Way Of War*. Remarks by the Vice President to the Heritage Foundation, The Ronald Reagan Building, Washington, D.C., May 1, 2003. The White House, Office of the Vice President. <http://www.acronym.org.uk/docs/0305/doc02.htm> (consultado en agosto de 2015).
- Clark, W. (2003). *Winning Modern Wars. Iraq, Terrorism, and the American Empire*. New York: Public Affairs.
- Clarke, R. (2004). *Against All Enemies. Inside America's War on Terror*. London: Simon & Schuster UK Ltd.

- Clausewitz, C. (1989). *On War*. Edited and translated by Michael Howard and Peter Paret. Princeton: Princeton University Press.
- Cline, S. (2013). The Underestimated Costs, and Price Tag, of the Iraq War. *U.S. News*, March 20, 2013. <http://www.usnews.com/news/blogs/press-past/2013/03/20/the-underestimated-costs-and-price-tag-of-the-iraq-war> (consultado en noviembre de 2015).
- Cloud, D. y Jaffe, G. (2009). *The Fourth Star. Four Generals and the Epic Struggle for the Future of the United States Army*. New York: Crown Publishers.
- Cloud, D. y Shanker, T. (2007). Petraeus Warns Against Quick Pullback in Iraq. *The New York Times*, September 11, 2007. http://www.nytimes.com/2007/09/11/washington/11policy.html?pagewanted=all&_r=0 (consultado en enero de 2015).
- Coalition Provisional Authority (2003a). *Order Number 1. De-Ba'athification of Iraqi Society*. May 16, 2003. http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030516_CPAORD_1_De-Ba_athification_of_Iraqi_Society_.pdf (consultado en febrero de 2015).
- Coalition Provisional Authority (2003b). *Order Number 2. Dissolution of Entities*. May 23, 2003. http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030823_CPAORD_2_Dissolution_of_Entities_with_Annex_A.pdf (consultado en febrero de 2015).
- Cobb, T. (2012). The Defense Strategic Guidance: What's New? What is the Focus? Is it Realistic? *Harvard National Security Journal*, January 8, 2012. <http://harvardnsj.org/2012/01/the-defense-strategic-guidance-whats-new-what-is-the-focus-is-it-realistic/> (consultado en noviembre de 2015).
- Cockburn, A. (2007). *Rumsfeld: His Rise, Fall, and Catastrophic Legacy*. New York: Scribner.
- Cohen, E. (1994). The Mystique of U.S. Air Power. *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 1, January/February 1994 Issue. <https://www.foreignaffairs.com/articles/1994-01-01/mystique-us-air-power> (consultado en mayo de 2015).
- Cohen, E. (2002). *Supreme Command. Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*. New York: The Free Press.
- Cohen, E. (2009). Obama's COIN Toss. What's Obama's Counterinsurgency Strategy for Afghanistan? *The Washington Post*, December 6, 2009. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/12/04/AR2009120402602_2.html (consultado en octubre de 2015).
- Cohen, E. y Gooch, J. (2006). *Military Misfortunes. The Anatomy of Failure in War*. New York: The Free Press.
- Coll, Steve (2008). The General's Dilemma. David Petraeus, the Pressures of Politics, and the Road out of Iraq. *The New Yorker*, September 8, 2008. <http://www.newyorker.com/magazine/2008/09/08/the-generals-dilemma> (consultado en agosto de 2015).
- Colom, G. (2008). *Entre Ares y Atenea. El Debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*. Madrid: Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado". http://iugm.es/uploads/tx_iugm/Libro_Entre_ares.pdf (consultado en enero de 2014)
- Colom, G. (2009). *Entre la Revolución y la Transformación. La Revolución en los Asuntos Militares y la Configuración de los Pilares Estratégicos de Estados Unidos para el Siglo XXI*. Madrid: Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado". <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=tesisuned:IUGM-Gcolom&dsID=Documento.pdf> (consultado en enero de 2015).
- Colom, G. (2013). Cambio y continuidad en el pensamiento estratégico estadounidense desde el final de la Guerra Fría. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, nº 3, 2013, pp. 675-692.

- <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v33n3/art05.pdf> (consultado en diciembre de 2014).
- Colom, G. (2014). La seguridad y defensa estadounidenses tras la guerra contra el terror. *Colombia Internacional*, núm. 81, mayo-agosto, 2014, pp. 267-290 <http://www.redalyc.org/pdf/812/81231284011.pdf> (consultado en mayo de 2015).
- Colom, G. (2015). *Washington, ¿Tenemos Un Problema! ¿Cómo Mantener la Supremacía Militar del País en un Entorno Cambiante?* Instituto Español de Estudios Estratégicos, 21/2015, 20 de febrero de 2015. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO21-2015_Supremacia_Militar_MundoCambiante_GuillemColom.pdf (consultado en noviembre de 2015).
- Cooper, H., Carter, S., Ellis, J., Hossain, F. y McLean, A. (2008). Election Guide 2008. On the Issues: Iraq and Afghanistan. *The New York Times*, May 23, 2012. <http://elections.nytimes.com/2008/president/issues/iraq.html> (consultado en octubre de 2015).
- Cooper, H., Sanger, D. y Shanker, T. (2010). Once Wary, Obama Now Relies on Petraeus. *The New York Times*, September 16, 2010. http://www.nytimes.com/2010/09/17/world/17prexy.html?pagewanted=all&_r=0 (consultado en octubre de 2015).
- Cordesman, A. (2001). *A New US Strategy for Counter-Terrorism and Asymmetric Warfare*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies. http://csis.org/files/media/csis/pubs/new_us_strategy_for_terror_9-20.pdf (consultado en enero de 2014)
- Cordesman, A. (2002). *The New American Approach to Defense: The FY2003 Program. Notes on Homeland Defense, Counterterrorism, Asymmetric Warfare, and Force Transformation*. Washington, D.C.: Centre for Strategic and International Studies. February 6, 2002. <http://www.csis.org/media/csis/pubs/fy2003defense%5B1%5D.pdf> (consultado en enero de 2015).
- Cordesman, A. (2004). *The Ongoing Lessons of Afghanistan. Warfighting, Intelligence, Force Transformation, and Nation Building*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies. <http://www.csis.org/media/csis/pubs/afghanlessons.pdf> (consultado en enero de 2014).
- Cordesman, A. (2009). *The Iraq War: Progress in the Fighting and Security*, February 18, 2009. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies. http://csis.org/files/media/csis/pubs/090218_iraq_war_progress.pdf (consultado en octubre de 2015).
- Correll, J. (2003). What Happened to Shock and Awe? *Air Force Magazine*, November 2003, pp. 52-57. <http://www.airforcemag.com/MagazineArchive/Documents/2003/November%202003/1103shock.pdf> (consultado en enero de 2014).
- Craig, G. (1986). The Political Leader as Strategist. En P. Paret (Ed.), *Makers of Modern Strategy. From Machiavelli to the Nuclear Age*, pp. 481-509. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Crane, C. (Ed.), (2001). *Transforming Defense*. Strategic Studies Institute. Carlisle, PA: Army War College. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=256> (consultado en enero de 2015).
- Crawshaw, M. (2012). The Evolution of British COIN. *Joint Doctrine Publication 3-40* web pages, Ministry of Defence. December 2012. <https://www.gov.uk/government/publications/the-evolution-of-british-coin> (consultado en agosto de 2014).
- Crockatt, R. (2007). *After 9/11. Cultural Dimension of American Global Power*. New York: Routledge.
- Crocker, H. (2006). *Don't Tread on Me. A 400-Year History of America at War*. New York: Three Rivers Press.

- Cronin, P. (2008). Irregular Warfare: New Challenges for Civil-Military Relations. *Strategic Forum*, No. 234, October 2008, pp. 1-11. Institute for National Strategic Studies, National Defense University. <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA488455> (consultado en julio de 2015).
- Crowley, M. (2010). COIN Toss. *New Republic*, January 4, 2010. <http://www.newrepublic.com/article/world/coin-toss> (consultado en septiembre de 2015).
- Daddow, O. (2013). *International Relations Theory. The Essentials*. London: Sage Publications.
- Dale, C. y Towell, P. (2013). *Assessing the January 2012 Defense Strategic Guidance (DSG)*. CRS Report for Congress, August 13, 2013. <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42146.pdf> (consultado en noviembre de 2015).
- Davidson, J. (2014). *The New FM 3-24: What Happens When the Host Nation Is the Problem?* Council on Foreign Relations, June 10, 2014. <http://blogs.cfr.org/davidson/2014/06/10/the-new-fm-3-24-what-happens-when-the-host-nation-is-the-problem/> (consultado en diciembre de 2014).
- Davis, J. (2003). *The Cancellation of Crusader: A Study in the Dynamics of Decision-Making*. USAWC Strategy Research Project. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA414123 (consultado en febrero de 2015).
- Davis, L. (1990). *The Light Infantry Division Regionally Focused for Low Intensity Conflict*. U.S. Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, KS: School of Advanced Military Studies (SAMS). <http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADB150050> (consultado en agosto de 2014).
- Davis, P. (2010). Military Transformation? Which Transformation, and What Lies Ahead? En S. Cimbala (Ed.), *The George W. Bush Defense Program: Policy, Strategy & War*. Washington D.C.: Potomac Books Inc., pp. 11-41. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reprints/2010/RAND_RP1413.pdf (consultado noviembre de 2014).
- Desch, M. (2007). Bush and the Generals. *Foreign Affairs*, May/June 2007, Vol. 86, Issue 3. <http://www.foreignaffairs.com/articles/62616/michael-c-desch/bush-and-the-generals> (consultado en marzo de 2015).
- Desch, M. (2010). Why have the wars in Iraq and Afghanistan been so corrosive of civil-military relations? *Foreign Policy*, October 18, 2010. <http://foreignpolicy.com/2010/10/18/why-have-the-wars-in-iraq-and-afghanistan-been-so-corrosive-of-civil-military-relations/> (consultado en julio de 2015).
- DeWind, B. (2009). *Civil-Military Relations: From Vietnam to Operation Iraqi Freedom*. U.S. Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, KS: School of Advanced Military Studies (SAMS). www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA505011 (consultado en marzo de 2015).
- Dobbins, J. (2009). Obama's AfPak Strategy. En A. Vasconcelos y M. Zaborowski (Eds.), *The Obama Moment. European and American Perspectives*, pp. 139-152. Paris: Institute for Security Studies.
- Dobbins, J., Seth, J., Crane, K. y Degrasse, B. (2007). *The Beginner's Guide to Nation-Building*. Santa Mónica, CA: RAND Corporation. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG557.pdf (consultado en agosto de 2014).
- Dobrinsky, S. (2011). "Operation Trinity": The Most Important Question Yet to Be Answered on Iraq's CPA Orders 1 and 2. *Foreign Policy Journal*, February 2, 2011. <http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/02/02/operation-trinity/view-all/> (consultado en febrero de 2015).

- DoD News Briefing (2006). *Press Conference with Secretary Rumsfeld and Adm. Giambastiani from the Pentagon*, Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld and Vice Chairman, Joint Chiefs of Staff Adm. Edmund Giambastiani Jr., May 09, 2006. <http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=234> (consultado en marzo de 2015).
- Dodd, B. (2012). *The Other Clash of Civilizations: Samuel Huntington and American Civil Military Relations*. Fort Leavenworth, KS: School of Advanced Military Studies (SAMS). www.dtic.mil/get-tr-doc/pdf?AD=ADA566725 (consultado febrero de 2015).
- Donnelly, T. (2004). Rumsfeld's War. Imagination, Transformation, and Reality in Iraq. *The Weekly Standard*, December 15, 2004. <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/005/035oaizf.asp> (consultado en septiembre de 2015).
- Donnelly, T. (2007). *Why Did Donald Rumsfeld Fail?* American Enterprise Institute, January 1, 2007. <https://www.aei.org/publication/why-did-donald-rumsfeld-fail/> (consultado en enero de 2015).
- Donnelly, T. y Kagan, F. (2008). *Ground Truth. The Future of U.S. Land Power*. Washington D.C.: The American Enterprise Institute.
- Donnelly, W. (2007). *Transforming an Army at War: Designing the Modular Force, 1991-2005*. Center of Military History. United States Army, Washington, D.C. http://www.history.army.mil/html/books/transforming_an_army/CMH_70-108-1.pdf (consultado septiembre de 2015).
- Dorrien, G. (2004). *Imperial Designs. Neoconservatism and the New Pax Americana*. New York: Routledge.
- Dorrien, G. (2005). "Benevolent Global Hegemony": William Kristol and the Politics of American Empire. *Logos* 3.2 – Spring 2005. <http://www.logosjournal.com/dorrien>. Pdf (consultado en marzo de 2015).
- Ebel, T. (2003). *Heating Up the Argument- A Look at Friction and the Soundness of the Rapid Decisive Operations (RDO) Concept*. Fort Leavenworth, KS: School of Advanced Military Studies. <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA419848> (consultado en enero de 2015).
- Echevarria, A. (2001). *Rapid Decisive Operations: An Assumptions-Based Critique*. Carlisle, PA.: Strategic Studies Institute. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB218.pdf> (consultado en enero de 2015).
- Echevarria, A. (2003a). Globalization and the Nature of War. *Strategic Studies Institute*, March 2003. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub215.pdf> (consultado en marzo de 2014).
- Echevarria, A. (2003b) *The Interoperability of Future Operational Concepts of NATO Forces*. Carlisle, PA: U.S. Army War College. <http://www.nato.int/acad/fellow/01-03/echevarria.pdf> (consultado en enero de 2015).
- Echevarria, A. (2004a). *An American Way of War or Way of Battle?* Carlisle, PA: U.S. Army War College. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ada426321 (consultado en abril de 2015).
- Echevarria, A. (2004b). *Toward an American Way of War*. March 2004. Carlisle, PA: U.S. Army War College. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub374.pdf> (consultado en enero de 2015).
- Echevarria, A. (2005). Fourth-Generation War and Other Myths. *Strategic Studies Institute*, November 2005. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=632> (consultado en enero de 2014).

- Echevarria, A. (2013). What is Wrong with the American Way of War? *Prism* 3, no. 4, September 2013, 108-115. http://cco.dodlive.mil/files/2014/02/prism108-115_echevarria.pdf (consultado en enero de 2015).
- Eco, U. (1999). *Cómo se Hace una Tesis. Técnicas y Procedimientos de Investigación, Estudio y Escritura*. Barcelona: Gedisa SA.
- Edwards, G. (2012). *Overreach. Leadership in the Obama Presidency*. Princetown, NJ: Princetown University Press.
- Eikenberry, K. (2013). The Limits of Counterinsurgency Doctrine in Afghanistan. The Other Side of the COIN. *Foreign Affairs*, September/ October 2013 Issue. <http://www.foreignaffairs.com/articles/139645/karl-w-eikenberry/the-limits-of-counterinsurgency-doctrine-in-afghanistan> (consultado en diciembre de 2014).
- Eisenstadt, M. (2007). Tribal Engagement. Lessons Learned. *Military Review*, September-October 2007, pp. 16-31. <http://cgsc.contentdm.oclc.org/utills/getfile/collection/p124201coll1/id/164/filename/165.pdf> (consultado en enero de 2014).
- Esdaile, C. (2004). *Fighting Napoleon, Guerrillas, Bandits and Adventurers in Spain 1808-1814*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Evans, M. (2005). The Tyranny of Dissonance: Australia's Strategic Culture and Way of War 1901-2005. *Land Warfare Studies Centre*, Study Paper No. 306, February 2005. http://www.army.gov.au/~media/Files/Our%20future/LWSC%20Publications/SP/sp306_Tyranny_of_Dissonance-Michael%20Evans.pdf (consultado en mayo de 2015).
- Fair, C. (2010). Obama's New "Af-Pak" Strategy: Can "Clear, Hold, Build, Transfer" Work? *The Afghanistan Papers*, No. 6, July 2010. The Centre for International Governance Innovation. https://www.cigionline.org/sites/default/files/afghanistan_paper_6.pdf (consultado en junio de 2015).
- Feaver, P. (1996). The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control. *Armed Forces & Society*, Winter96, Vol. 23 Issue 2, pp. 149-178. http://respaldo.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/cpolitica/tallerfuerzas_armadas/Feaver%201996%20The%20civil%20military%20problematique.doc (consultado en junio de 2015).
- Feaver, P. (2011). The Right to Be Right. Civil-Military Relations and the Iraq Surge Decision. *International Security*, Vol. 35, No. 4 (Spring 2011), pp. 87-125. http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/ISEC_a_00033 (consultado en marzo de 2015).
- Feickert, A. (2006). *U.S. Army's Modular Redesign: Issues for Congress*. CRS Report for Congress, May 5, 2006. <http://fpc.state.gov/documents/organization/67816.pdf> (consultado en noviembre de 2014).
- Feickert, A. (2009). *The Army's Future Combat System (FCS): Background and Issues for Congress*. CRS Report for Congress, August 3, 2009. <https://www.hsdl.org/?view&did=34020> (consultado en octubre de 2015).
- Feickert, A. (2011). *Mine-Resistant, Ambush-Protected (MRAP) Vehicles: Background and Issues for Congress*. CRS Report for Congress, January 18, 2011. <https://www.fas.org/sgp/crs/weapons/RS22707.pdf> (consultado en octubre de 2015).
- Feickert, A. y Henning, C. (2012). *Army Drawdown and Restructuring: Background and Issues for Congress*. CRS Report for Congress, April 20, 2012. <http://fas.org/sgp/crs/natsec/R42493.pdf> (consultado en diciembre de 2014).
- Feickert, A. (2013). *The Unified Command Plan and Combatant Commands: Background and Issues for Congress*. CRS Report for Congress, January 3, 2013. <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42077.pdf> (consultado en julio de 2015).

- Feith, D. (2008). *War and Decision. Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism*. New York: Harper Collins.
- Ferguson, N. (2005). *Coloso. Auge y Decadencia del Imperio Americano*. Barcelona: Debate.
- Filkins, D. (2006a). Desert Storm. *The New York Times*, February 26, 2006. <http://www.nytimes.com/2006/02/26/books/review/26filkins.html?pagewanted=print> (consultado en febrero de 2015).
- Filkins, D. (2006b). U.S. and Iraq Take Ramadi a Neighborhood at a Time. *The New York Times*, June 27, 2006. http://www.nytimes.com/2006/06/27/world/middleeast/27ramadi.html?pagewanted=all&_r=0 (consultado en septiembre de 2015).
- Filkins, D. (2010). Petraeus Opposes a Rapid Pullout in Afghanistan. *The New York Times*, August 15, 2010. http://www.nytimes.com/2010/08/16/world/asia/16petraeus.html?_r=0 (consultado en noviembre de 2015).
- Fineman, M., Vieth, W. y Wright, R. (2003). Dissolving Iraqi Army Seen by Many as a Costly Move. *Los Angeles Times*, August 24, 2003. <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/yeariniraq/analysis/fuel.html> (consultado en diciembre de 2014).
- Fisher, D. y Wicker, B. (Eds.) (2010). *Just War on Terror? A Christian and Muslim Response*. Surrey, UK: Ashgate Publishing Limited.
- Fitzsimmons, M. (2013). *Governance, Identity, and Counterinsurgency: Evidence from Ramadi and Tal Afar*. Strategic Studies Institute, March 2013. Carlisle, PA: Army War College. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub1150.pdf> (consultado en septiembre de 2015).
- Fojón, E. (2005). Vigencia y limitaciones de la guerra de cuarta generación. *Real Instituto Elcano*, ARI n° 23/ 2006, 27/02/2005. http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/916/916_Fojon.pdf (consultado en septiembre de 2014).
- Ford, M., Rose, P. y Body, H. (2012). COIN is Dead - Long Live Transformation. *Parameters*, Autumn 2012, pp. 32-43. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/2012autumn/fordetal.pdf> (consultado en julio de 2014).
- Frank, T. (2009). Reframing Asymmetrical Warfare: Beyond the Just War Idea. En T. Van Baarda y D. Verweij (Eds.), *The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare. Counterterrorism, Democratic Values, and Military Ethics*, pp. 63-78. Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Franks, T. (2004). *American Soldier*. New York: Harper Collins Publishers Inc.
- Freedman, L. (2005). Rumsfeld's Legacy: The Iraq Syndrome? *The Washington Post*, January 9, 2005. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A58318-2005Jan8.html> (consultado en noviembre de 2015).
- Fuente, J. (2009). Terrorismo Global: Génesis y Respuestas. *Boletín de Información del CESEDEN* n° 308, pp. 7-28. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Fukuyama, F. (1989). El Fin de la Historia. *The National Interest*, Summer 1989, No. 16. <http://ps321.community.uaf.edu/files/2012/10/Fukuyama-End-of-history-article.pdf> (consultado en agosto de 2013).
- Fukuyama, F. (2004a). *La Construcción del Estado. Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
- Fukuyama, F. (2004b). Nation-Building 101. *The Atlantic*. <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2004/01/nation-building-101/302862/> (consultado en enero de 2015).

- Fukuyama, F. (2004c). The Neoconservative Moment. *The National Interest*, Summer 2004. <http://nationalinterest.org/article/the-neoconservative-moment-811> (consultado en marzo de 2015).
- Fukuyama, F. (2007). *After the Neocons. America at the Crossroad*. London: Profile Books.
- Fulk, B. (2011). *An Evaluation of Counterinsurgency as a Strategy for Fighting the Long War*. Strategic Studies Institute. Carlisle, PA: Army War College. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub1052.pdf> (consultado en septiembre de 2015).
- Gaddis, J. (1986). The Long Peace. Elements of Stability in the Postwar International System. *International Security*, Vol. 10, No. 4, Spring 1986, pp. 33-47. <http://www.jstor.org/stable/2538951> (consultado en julio de 2013).
- Gallois, P. (1992). *Geopolítica. Los Caminos del Poder*. Madrid: Ediciones Ejército.
- Galston, W. (2010). A Question of Life and Death. *The New Republic*, June 15, 2010. <http://www.newrepublic.com/blog/william-galston/75546/question-life-and-death> (consultado en octubre de 2015).
- Galula, D. (2005). *Counterinsurgency Warfare. Theory and Practice*. New York: Praeger Publishers. (Obra original publicada en 1964).
- Galula, D. (2006). *Pacification in Algeria 1956-1958*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. http://www.rand.org/pubs/monographs/2006/RAND_MG478-1.pdf (consultado en agosto de 2014). (Obra original publicada en 1963).
- Galvin J. (1986). Uncomfortable Wars: Toward a New Paradigm. *Parameters*, Vol. XVI, No. 4, Winter 1986, pp. 2-8. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a521482.pdf> (consultado en agosto de 2014).
- Garamone, J. (2011). *Petraeus Garners Praise at Retirement Ceremony*. American Forces Press Service, August 31, 2011. http://www.army.mil/article/64704/Petraeus_garners_praise_at_retirement_ceremony/ (consultado en noviembre de 2015).
- García Encina, C. (2012). Un balance de la política exterior y de seguridad de Barack Obama. *Real Instituto Elcano*, ARI nº 72/ 2012, 29/10/2012. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari72_garciaencina_balance_politica_exterior_seguridad_obama#.VWF1jE0w9IY (May 15)
- Garnham, D. (1995). Ending Europe's Security Dependence. En T. Carpenter (Ed.), *The Future of NATO*, pp. 125-142. London and New York: Frank Cass.
- Garrigues Walker, A. (2005). España-EEUU: una Relación Normal. *ABC*, 15 de abril de 2005. <http://www.almendron.com/tribuna/espana-eeuu-una-relacion-normal/> (consultado en enero de 2013).
- Garstka, J. (2002). *Defense Transformation and Network Centric Warfare*. Presentation to Navy League, 12 September, 2002. <http://navyleague.org/membership/NCW.pdf> (consultado en diciembre de 2014).
- Gates, R. (2008). Reflections on Leadership. *Parameters*, Summer 2008, pp. 5-13. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA490507 (consultado en octubre de 2015).
- Gates, R. (2009). A Balanced Strategy. Reprogramming the Pentagon for a New Age. *Foreign Affairs*, January/ February 2009. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2009-01-01/balanced-strategy> (consultado en noviembre de 2015).
- Gates, R. (2014). *Duty. Memoirs of a Secretary at War*. New York: Alfred A. Knopf.

- Gentile, G. (2009). A Strategy of Tactics: Population-centric COIN and the Army. *Parameters*, Autumn 2009, pp. 5-17. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/09autumn/gentile.pdf> (consultado en septiembre de 2015).
- Gentile, G. (2013). *Wrong Turn. America's Deadly Embrace of Counterinsurgency*. New York: The New Press.
- Giap, N. (1961). *People's War, People's Army*. Hanoi: Foreign Languages Publishing House. <http://www.marxists.org/archive/giap/1961-pwpa.pdf> (consultado en agosto de 2014).
- Goldberg, J. (2003). The Neoconservative Invention. *National Review Online*, May 20, 2003. <http://www.nationalreview.com/articles/206955/neoconservative-invention/jonah-goldberg> (consultado en julio de 2013).
- Gordon, M. (2006, November 9). Rumsfeld, a Force for Change, Did Not Change With the Times Amid Iraq Tumult. *The New York Times*. http://www.nytimes.com/2006/11/09/washington/09f1rumsfeld.html?_r=0 (consultado en agosto de 2015).
- Gordon, M. y Trainor, B. (2006). *Cobra II. The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*. London: Atlantic Books.
- Gordon, M. y Trainor, B. (2012). *The Endgame. The Inside Story of the Struggle for Iraq, from George W. Bush to Barack Obama*. New York: Vintage Books.
- Gorka, S. (2010). *Al-Qaeda and Afghanistan in Strategic Context: Counterinsurgency versus Counterterrorism*. Real Instituto Elcano. Working Paper 15/2010, 17/5/2010. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/international+terrorism/dt15-2010 (consultado en octubre de 2015).
- Gorka, S. y Kilcullen, D. (2011). An Actor-centric Theory of War: Understanding the Difference between COIN and Counterinsurgency. *Joint Force Quarterly* 60, 1st Quarter 2011, pp. 14-18. <http://www.dtic.mil/doctrine/jfq/jfq-60.pdf> (consultado en octubre de 2014).
- Graham, B. (2003). Pentagon Considers Creating Postwar Peacekeeping Forces. *The Washington Post*, November 24, 2003. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A8731-2003Nov23.html> (consultado en septiembre de 2015).
- Graham, B. (2011, February 17). Rumsfeld's Fight to Reform Intractable Military. *The Washington Post*. <http://www.thefiscaltimes.com/Articles/2011/02/17/Rumsfelds-Fight-to-Reform-Intractable-Military?page=0%2C1> (consultado en diciembre de 2014).
- Gray, C. (1981). National Style in Strategy: The American Example. *International Security*, Vol. 6, No. 2 (Fall, 1981), pp. 21-47. <http://www.jstor.org/stable/2538645> (consultado en junio de 2015).
- Gray, C. (1984). Comparative Strategic Culture. *Parameters*, Vol. XIV, No. 4, Winter 1984, pp. 26-33. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/1984/1984%20gray.pdf> (consultado en junio de 2015).
- Gray, C. (1999). Strategic Culture as Context. The First Generation of Theory Strikes Back. En C. Gray, *Strategy and History. Essays on Theory and Practice*, 2006, pp. 151-169. New York: Routledge.
- Gray, C. (2002). Thinking Asymmetrically in Times of Terror. *Parameters*, Spring 2002, pp. 5-14. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/02spring/gray.htm> (consultado en mayo de 2014).

- Gray, C. (2005a). From Principles of Warfare to Principles of War. A Clausewitzian Solution. En C. Gray, *Strategy and History. Essays on Theory and Practice*, 2006, pp. 81-87. New York: Routledge.
- Gray, C. (2005b). How Has War Changed Since the End of the Cold War? *Parameters*, Spring 2005, pp. 14-26. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/05spring/gray.pdf> (consultado en septiembre de 2015).
- Gray, C. (2006a). Irregular Enemies and the Essence of Strategy: Can the American Way of War Adapt? *Strategic Studies Institute*, March 2006. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB650.pdf> (consultado en mayo de 2014).
- Gray, C. (2006b). Out of the Wilderness. Prime Time for Strategic Culture. *National Institute for Public Policy*, October 2006. <http://www.nipp.org/wp-content/uploads/2014/12/CSG-Strategic-culture-paper-Marheine-pub.pdf> (consultado en mayo de 2015).
- Gray, C. (2007a). Irregular Warfare. One Nature, Many Characters. *Strategic Studies Quarterly*, Winter 2007, pp. 35-57. <http://www.au.af.mil/au/ssq/2007/Winter/gray.pdf> (consultado en mayo de 2014).
- Gray, C. (2007b). *The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute.
- Gray, C. (2007c). *War, Peace and International Relations. An Introduction to Strategic History*. New York: Routledge.
- Gray, C. (2012). Concept Failure? COIN, Counterinsurgency, and Strategic Theory. *PRISM*, Vol. 3, No. 3, 06/2012, pp. 17-32. http://cco.dodlive.mil/files/2014/02/prism17-32_gray.pdf (consultado en agosto de 2014).
- Griffin, D. (2007). Neocon Imperialism, 9/11, and the Attacks on Afghanistan and Iraq. *Information Clearing House*. <http://www.informationclearinghouse.info/article17194.htm> (consultado en julio de 2013).
- Griffin, J. (2011). *Petraeus: Reconciliation With Taliban is Ultimate Goal for Afghanistan's Future*. Fox News, August 25, 2010. <http://www.foxnews.com/politics/2010/08/25/petraeus-reconciliation-taliban-ultimate-goal-afghanistans-future/> (consultado en noviembre de 2015).
- Grossman, M. y Dolan, C. (2011). In the Cross-Hairs: Explaining the U.S. Focus on the Rogue States. *Department of Political Science and International Studies*. Montreal, Canada: University of Mount Union. http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/5/0/2/3/4/pages502345/p502345-1.php (consultado en julio de 2013).
- Grunwald, M. (2013). *The New New Deal. The Hidden Story of Change in the Obama Era*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Guevara, E. (2006). *La Guerra de Guerrillas*. Centro de Estudios "Ché Guevara". Nueva York: Ocean Sur.
- Haas, R. (2009). The Necessary and the Chosen. *Foreign Affairs*, July/ August 2009 Issue. <https://www.foreignaffairs.com/articles/iraq/2009-04-23/necessary-and-chosen> (consultado en octubre de 2015).
- Hagel, C. (2014). *Secretary of Defense Speech*, Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, CA, November 15, 2014. <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606635> (consultado en noviembre de 2015).
- Halper, S. y Clarke, J. (2004). *America Alone. The Neo-Conservatives and the Global Order*. New York: Cambridge University Press.

- Hammes, T. (2004). *The Sling and the Stone. On War in the 21st Century*. St. Paul, MN: Zenith Press.
- Hammond, J. (2011). Documents Indicate Policy Plan That Fueled Iraqi Insurgency Was Compartmentalized in Rumsfeld's Pentagon. *Foreign Policy Journal*, February 17, 2011. <http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/02/17/documents-indicate-policy-plan-that-fueled-iraqi-insurgency-was-compartmentalized-in-rumsfelds-pentagon/view-all/> (consultado en febrero de 2015).
- Hanson, V. (1999). *Wars of the Ancient Greeks*. New York: Smithsonian Books.
- Hanson, V. (2004). The Western Way of War. *Australian Army Journal*, Volume II, Number 1, pp. 157-164. http://www.army.gov.au/~media/Content/Our%20future/Publications/AAJ/2000s/2004/AAJ_2004_1.pdf (consultado en marzo de 2015).
- Hashim, A. (2006). *Insurgency and Counterinsurgency in Iraq*. New York: Cornell University Press.
- Hassan, H. (2007). *Iraq: Milestones Since the Ouster of Saddam Hussein*. CRS Report for Congress. June 19, 2007. <http://fas.org/sgp/crs/mideast/RS22598.pdf> (consultado en diciembre de 2014).
- Hastings, M. (2010). The Runaway General. *The Rolling Stone*, June 22, 2010. <http://www.rollingstone.com/politics/news/the-runaway-general-20100622> (consultado en octubre de 2015).
- Henry, R. (2005). Defense Transformation and the 2005 Quadrennial Defense Review. *Parameters*, Winter 2005-06, pp. 5-15. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/05winter/henry.pdf> (consultado en septiembre de 2015).
- Hersh, S. (2003). Offense and Defense: The Battle Between Donald Rumsfeld and the Pentagon. *The New Yorker*, March 31, 2003. <http://www.freerepublic.com/focus/news/880768/posts> (consultado en abril de 2015).
- Hersh, S. (2004). *Chain of Command. The Road from 9/11 to Abu Ghraib*. New York: Harper Collins Publishers.
- Hersh, S. (2007). The General's Report. How Antonio Taguba, Who Investigated the Abu Ghraib Scandal, Became One of its Casualties. *The New Yorker*, June 25, 2007. <http://www.newyorker.com/magazine/2007/06/25/the-generals-report> (consultado en febrero de 2015).
- Herspring, D. (2005). *The Pentagon and the Presidency. Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Hewitt, C. (2003). *Understanding Terrorism in America. From the Klan to Al Qaeda*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Hickey, H. (2005). Bremer Defends Disbanding Iraqi Army as the "Most Important Decision I Made". *Stanford Report*, April 27, 2005. <http://news.stanford.edu/news/2005/april27/bremer-042705.html?view=print> (consultado en febrero de 2015).
- Hodgson, Q. (2010). *Deciding to Buy: Civil-Military Relations and Major Weapons Programs. The Letort Papers*, November 2010. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub1030.pdf> (consultado en febrero de 2015).
- Hoffman, B. (1999). *A Mano Armada. Historia del Terrorismo*. Madrid: Espasa Calpe, S.A.

- Hoffman, F. (2006). Lessons from Lebanon: Hezbollah and Hybrid Wars. *Foreign Policy Research Institute*, E-Notes, August 2006. <http://www.fpri.org/articles/2006/08/lessons-lebanon-hezbollah-and-hybrid-wars> (consultado en octubre de 2014).
- Hoffman, F. (2007a). Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars. *Potomac Institute for Policy Studies*. Arlington, Virginia. December 2007. http://www.projectwhitehorse.com/pdfs/HybridWar_0108.pdf (consultado en enero de 2014).
- Hoffman, F. (2007b). Neo-Classical Counterinsurgency? *Parameters*, Summer 2007, pp. 71-87. <http://www.carlisle.army.mil/USAWC/parameters/Articles/07summer/hoffman.htm> (consultado en agosto de 2014).
- Hoffman, F. (2009). Hybrid Warfare and Challenges. *Joint Forces Quarterly*, issue 52, 1st quarter 2009, pp. 34-39. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/jfq/hoffman_hybrid.pdf (consultado en enero de 2014).
- Hogan, M. (1992). *The End of the Cold War: Its Meaning and Implications*. New York: Cambridge University Press.
- Hogg, D. (2002). Rapid Decisive Operations: The Search for the Holy Grail of Joint Warfighting. En W. Murray (Ed.), *Transformation Concepts for National Security in the 21st Century*, pp. 375-403. Carlisle, PA.: Strategic Studies Institute.
- Honegger, B. (s.f.). *Cebrowski Institute, Family Celebrate Contributions of 'Father of Network Centric Warfare'*. [http://nps.edu/Academics/Institutes/Cebrowski/Docs/CI articles2/Family.pdf](http://nps.edu/Academics/Institutes/Cebrowski/Docs/CI%20articles2/Family.pdf) (consultado en diciembre de 2014).
- Hooker, R. (2011). Soldiers of the State: Reconsidering American Civil-Military Relations. *Parameters*, Winter 2011-12, pp. 1-14. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/2011winter/hooker.pdf> (consultado en febrero de 2015).
- Howard, R. (2013). *Strategic Culture*. Joint Special Operations University, Report 13-8, December 2013. http://jsou.socom.mil/JSOU%20Publications/13-8_Howard_Strategic_Culture_FINAL.pdf (consultado en junio de 2015).
- Huber, T. (Ed.) (2002). *Compound Warfare. That Fatal Knot*. Fort Leavenworth, KA: U.S. Army Command and General Staff College Press. http://usacac.army.mil/cac2/cgsc/carl/download/csipubs/compound_warfare.pdf (May 14)
- Hundley, R. (1999). *Past Revolutions, Future Transformations. What Can the History of Revolutions in Military Affairs Tell Us About Transforming the U.S. Military?* Santa Mónica, CA.: RAND Corporation. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2007/MR1029.pdf (consultado en noviembre de 2014).
- Huntington, S. (1956). Civilian Control and the Constitution. *The American Political Science Review*, Vol. 50, No. 3 (Sep., 1956), pp. 676-699. <http://www.jstor.org/stable/1951551> (consultado en febrero de 2015).
- Huntington, S. (2002). *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (19a. Ed.). Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press. (Obra original publicada en 1957).
- Ikenberry, J. (2004). The End of the Neo-Conservative Moment. *Survival: Global Politics and Strategy*, Volume 46, Issue 1, 2004. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396338.2004.9688589?journalCode=tsur20#.VQ2tmOODNIY> (consultado en marzo de 2015).
- Jandora, J. (2006). Military Cultural Awareness: From Anthropology to Application. *An Institute of Land Warfare Publication*, No. 06-3, November 2006. <http://www.ausa.org/site>

- collectiondocuments/ilw%20web-exclusivepubs/landpower%20essays/lpe06-3.pdf (consultado en mayo de 2015).
- Jentleson, B. (2007). *American Foreign Policy. The Dynamics of Choice in the 21st Century*. New York: W.W. Norton & Company.
- Johnston, A. (1995). Thinking about Strategic Culture. *International Security*, Volume 19, Number 4, Spring 1995, pp. 32-64. <http://www.jstor.org/stable/2539119> (consultado en mayo de 2015).
- Johnston, D. y Metz, S. (1995). *American Civil-Military Relations: New Issues, Enduring Problems*. March 2004. Carlisle, PA: U.S. Army War College. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=287> (consultado en julio de 2015).
- Joint Chiefs of Staff (1996). *Joint Vision 2010*. Pentagon, Washington, D.C. <http://www.dtic.mil/jv2010/jv2010.pdf> (consultado en julio de 2015).
- Jones, J. (2009). *President Obama's Afghanistan-Pakistan (AFPAK) Strategy*. U.S. Department of State. Foreign Press Center, Washington, DC, March 27, 2009. <http://fpc.state.gov/120965.htm> (consultado en octubre de 2015).
- Jordán, J. (2004). *Profetas del Miedo. Aproximación al Terrorismo Islamista*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, S.A.
- Juergensmeyer, M. (2001). *Terrorismo Religioso. El Auge Global de la Violencia Religiosa*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, S.A.
- Kagan, D. (2000). Strength and Will: A Historical Perspective. En R. Kagan y W. Kristol (Eds.), *Present Dangers. Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*, pp. 337-362. New York: Encounter Books.
- Kagan, F. (2000). The Decline of America's Armed Forces. En R. Kagan y W. Kristol (Eds.), *Present Dangers. Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*, pp. 241-265. New York: Encounter Books.
- Kagan, F. (2003). Lengthened Shadows III: The Art of War. *New Criterion*, Vol. 22 No. 3, November 2003, pp. 9-16. <https://www.questia.com/article/1G1-110731477/the-art-of-war-lengthened-shadows-iii> (consultado en septiembre de 2015).
- Kagan, F. (2006). *Finding the Target. The Transformation of the American Military Policy*. New York: Encounter Books.
- Kagan, F. (2007). *Choosing Victory: A Plan for Success in Iraq. Phase I Report*. A Report of the Iraq Planning Group at the American Enterprise Institute. https://www.aei.org/wp-content/uploads/2011/11/20070111_ChoosingVictoryupdated.pdf (consultado en febrero de 2015).
- Kagan, F. (2008). Donald Rumsfeld's Self-Inflicted Wounds. *Los Angeles Times*, November 12, 2006. <http://articles.latimes.com/print/2006/nov/12/opinion/op-kagan12> (consultado en julio de 2014).
- Kagan, F. (2009). Planning Victory in Afghanistan. Nine Principles the Obama Administration Should Follow. *National Review*, February 9, 2009. <http://www.nationalreview.com/article/226851/planning-victory-afghanistan-frederick-w-kagan> (consultado en octubre de 2015).
- Kagan, R. (2003). *Poder y Debilidad. Europa y EEUU en el Nuevo Orden Mundial*. Madrid: Taurus.
- Kagan, R. (2012). *The World America Made*. New York: Alfred A. Knopf.

- Kagan, R. y Kristol, W. (1999). A Distinctly American Internationalism. *The Weekly Standard*, November 29, 1999, Vol. 5, No. 11. <http://www.weeklystandard.com/Content/Protected/Articles/000/000/010/734obwbi.asp#!> (consultado en abril de 2015).
- Kagan, R. y Kristol, W. (Ed.) (2000). *Present Dangers. Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*. New York: Encounter Books.
- Kanter, J. (2010). General Forecasts Slower Pace in Afghan War. *The New York Times*, June 10, 2010. http://www.nytimes.com/2010/06/11/world/europe/11nato.html?_r=0 (consultado en octubre de 2015).
- Kaplan, F. (2013). *The Insurgents. David Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Kaplan, R. (1999). Kissinger, Metternich, and Realism. *The Atlantic Monthly*, June 1999; Volume 283, No. 6; pp. 73-82. <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1999/06/kissinger-metternich-and-realism/377625/> (consultado en marzo de 2015).
- Kaplan, R. (2013) In Defense of Henry Kissinger. *The Atlantic Monthly*, May 2013. <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2013/05/the-statesman/309283/> (consultado en marzo de 2015).
- Karcanes, J. (2007). Cultural Competence and the Operational Commander: Moving Beyond Cultural Awareness into Culture-Centric Warfare. *Naval War College*, 10 May 2007. <http://www.dtic.mil/get-tr-doc/pdf?AD=ADA470803> (consultado en mayo de 2015).
- Kelly, J. y Kilcullen, D. (2004). Chaos versus Predictability: A Critique of Effects-Based Operations. *Australian Army Journal*, Volume II, Number 1, Winter 2004, pp. 87-98. www.army.gov.au/~media/Army/Our%20future/2004/AAJ_2004_1.pdf (consultado en agosto de 2015).
- Kem, J. (2006). Military Transformation: Ends, Ways and Means. *Air & Space Power Journal* (Fall), 85-93.
- Kennan, G. (1947). Las Fuentes de la Conducta Soviética: por X. *Foreign Affairs en español*, julio de 1947. http://politicainternacionalcontemporanea.files.wordpress.com/2010/08/foreign-affairs_1947_george-kennan1.pdf (consultado en junio de 2013)
- Kennan, G. y Ullman, R. (1999). Estados Unidos y el Mundo. *Política Exterior*, nº 72, noviembre/ diciembre 1999, pp. 51-60. <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/estados-unidos-y-el-mundo/> (consultado en marzo de 2015)
- Kennedy, P. (1989). *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Vintage Books.
- Kepel, G. (2004). *Fitna. Guerra en el Corazón del Islam*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Kerley, D. (2007). The Architect of Bush's New Iraq Strategy. *ABC News*, Washington, January 9, 2007. <http://abcnews.go.com/Politics/story?id=2782936&page=1> (consultado en septiembre de 2015).
- Kern, S. (2005). ¿Quién Dirige la Política Exterior Estadounidense? *Real Instituto Elcano*, ARI nº 23/ 2005, de 22/03/2005. www.realinstitutoelcano.org/analisis/709/KernPolExt-Actualizado%20pdf.pdf (consultado en julio de 2013).
- Kern, S. (2006). ¿Dónde Están los Neocons? *Real Instituto Elcano*, ARI nº 42/ 2006, de 22/06/2006. http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/997/997_Kernneocons.pdf (consultado en julio de 2013).
- Key Controversies and Missteps of the Postwar Period (2006). *PBS Frontline*. <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/yeariniraq/analysis/fuel.html> (consultado en julio de 2015).

- Khuroshvili, G. (2012). Neo-Conservatism in the U.S.A.: From Leo Strauss to Irving Kristol. *European Scientific Journal*, February special edition Vol. 8, No. 2, 2012. <http://eujournal.org/index.php/esj/article/view/48/52> (consultado en octubre de 2014).
- Kilcullen, D. (2000). *The Political Consequences of Military Operations in Indonesia 1945-99: A Fieldwork Analysis of the Political Power-diffusion Effects of Guerrilla Conflict*. University of New South Wales, 2000. <http://unsworks.unsw.edu.au/fapi/datastream/unsworks:3240/SOURCE01?view=true> (consultado en septiembre de 2015).
- Kilcullen, D. (2005). Countering Global Insurgency. *Journal of Strategic Studies*, Vol. 28, No. 4, August 2005, pp. 597-617. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402390500300956> (consultado en octubre de 2014).
- Kilcullen, D. (2006a). Counterinsurgency Redux. *Survival: Global Politics and Strategy* 48:4, pp. 111-130, 30 Nov 2006. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00396330601062790> (consultado en octubre de 2014).
- Kilcullen, D. (2006b). "Twenty-Eight Articles": Fundamentals of Company-level Counterinsurgency. *Military Review*, May-June 2006, pp. 103-108. <http://cgsc.contentdm.oclc.org/cdm/singleitem/collection/p124201coll1/id/418/rec/133> (consultado en enero de 2014).
- Kilcullen, D. (2009). *The Accidental Guerrilla. Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*. New York: Oxford University Press.
- Kim, J. (2009). Dimensiones Culturales de Estrategia y Política. *Air & Space Power Journal*, Español, Tercer Trimestre 2009. <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-s/2009/3tri09/kim.htm> (consultado en mayo de 2015).
- Kime, S. (2011). Return to the American Way of War. *Proceedings Magazine*, May 2011 Vol. 137/5/1,299. U.S. Naval Institute. <http://www.usni.org/magazines/proceedings/2011-05/return-american-way-war> (consultado en abril de 2015).
- King, V. (2014). *Counterinsurgency: A Forgotten U.S. Strategy*. National Defense University. Norfolk, VA: Joint Advanced Warfighting School. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA600200 (consultado en enero de 2015).
- Kirkpatrick, D. (2005). Battle Splits Conservative Magazine. *The New York Times*, March 13, 2005. <http://www.nytimes.com/2005/03/13/weekinreview/battle-splits-conservative-magazine.html> (consultado en septiembre de 2015).
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. Simon & Schuster: New York.
- Kitfield, J. (2007). *War & Destiny. How the Bush Revolution in Foreign and Military Affairs Redefined American Power*. Washington D.C.: Potomac Books.
- Kitson, F. (2010). *Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping*. London: Faber and Faber. (Obra original publicada en 1971).
- Knox, M. y Murray, W. (2001). *The Dynamics of Military Revolution 1300-2050*. New York: Cambridge University Press.
- Kohn, R. (1994). Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations. *The National Interest*, No. 35 (Spring 1994), pp. 3-17. <http://www.jstor.org/stable/42894926> (consultado en julio de 2015).
- Kohn, R. (2002). The Erosion of Civilian Control of the Military in the United States Today. *Naval War College Review*, Summer 2002, Vol. LV, No. 3, pp. 8-59. <https://usnwc.edu/getattachment/c280d26a-9d66-466a-809b-e0804cbc05f4/erosion-of-civilian-control-of-the-military-in-the.aspx> (consultado en julio de 2015).

- Kohn, R. (2008). Coming Soon: A Crisis in Civil-Military Relations. *World Affairs Journal*, Winter 2008. <http://www.worldaffairsjournal.org/article/coming-soon-crisis-civil-military-relations> (consultado en julio de 2015).
- Kosiak, S., Krepinevich, A. y Vickers, M. (2001). A Strategy for a Long Peace. *Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA)*, January 2001. <http://www.csbaonline.org/wp-content/uploads/2011/03/2001.01.12-Alternative-Defense-Strategy.pdf> (consultado en abril de 2015).
- Krause, M. (2005). Transformation During War. *Joint Force Quarterly* 38, 3rd Quarter 2005, pp. 8-9. <http://www.dtic.mil/doctrine/jfq/jfq-38.pdf> (consultado en septiembre de 2015).
- Krauthammer, C. (1989). Universal Dominion: Toward a Unipolar World. *National Interest*, Winter 1989/90, pp. 46-49. <http://www.jstor.org/stable/42894643> (consultado en marzo de 2015).
- Krauthammer, C. (1991). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, America and the World 1990/91, 23-33. <http://www.metu.edu.tr/~utuba/Krauthammer.pdf> (consultado en julio de 2013).
- Krauthammer, C. (2004). *Democratic Realism: An American Foreign Policy for a Unipolar World*. Washington D.C.: The American Enterprise Institute Press. <http://www.aei.org/publication/democratic-realism/> (consultado en marzo de 2015).
- Krepinevich, A. (1997). *Transforming the American Military*. CSBA. http://www.csbaonline.org/4Publications/Archive/B.19970926.Transforming_The_A/B.19970926.Transforming_The_A.htm (consultado en octubre de 2008).
- Krepinevich, A. (2003). *Operation Iraqi Freedom: A First-Blush Assessment*. CSBA. <http://www.csbaonline.org/wp-content/uploads/2011/03/2003.09.16-Operation-Iraqi-Freedom-Assessment.pdf> (consultado en enero de 2015).
- Krepinevich, A. (2005). How to Win in Iraq. *Foreign Affairs*, September- October 2005. <http://www.foreignaffairs.com/articles/61024/andrew-f-krepinevich-jr/how-to-win-in-iraq> (consultado en agosto de 2014).
- Krepinevich, A. (2010). *Seven Deadly Scenarios. A Military Futurist Explores War in the Twenty- First Century*. New York: Bantam Books Trade Paperbacks.
- Kristol, I. (2003). The Neoconservative Persuasion. *The Weekly Standard*, August 25, 2003. <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/003/000tzmlw.asp> (consultado en agosto de 2013).
- Kristol, W. (2005). Bush v. Rumsfeld. The President Knows we Have to Win the War in Iraq... Rumsfeld doesn't. *The Weekly Standard*, August 15-August 22, 2005, Vol. 10, No. 45. <https://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/005/923vgvjf.asp> (consultado en septiembre de 2015).
- Kristol, W. y Kagan, R. (1996). Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy. *Foreign Affairs*, July/August 1996. <http://carnegieendowment.org/1996/07/01/toward-neo-reaganite-foreign-policy/1sns> (consultado en septiembre de 2013).
- Kristol, W. y Kagan, R. (2000). Introduction: National Interest and Global Responsibility. En R. Kagan y W. Kristol (Eds.), *Present Dangers. Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*, pp. 3-24. New York: Encounter Books.
- Kristol, W. y Kaplan, L. (2004). *La Guerra de Irak. En Defensa de la Democracia y la Libertad*. Madrid: Editorial Almuzara.

- Krulak, C. (1999). The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War. *Marine Corps Gazette*, Vol. 83, Issue 1 (January 1999), pp. 18-23. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm (consultado en marzo de 2014).
- Kugler, R. (2008). Case Study in Army Transformation: Creating Modular Forces. *Case Studies in National Security Transformation*, Number 14, April 2008. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA480011> (consultado en diciembre de 2014).
- Kümmel, G. (2002). The Military and its Civilian Environment: Reflections on a Theory of Civil-Military Relations. *The Quarterly Journal*, Volume 1, Issue 4, 2002, pp. 63-82. <http://procon.bg/bg/node/2831> (consultado en febrero de 2015).
- Kurecic, P. (2011). The Key Aspects of Neoconservative Influence on the U.S. Foreign and Defense Policy during the First G. W. Bush Administration. *Romanian Journal of Society & Politics*, June 2011, Vol. 11, Issue 1, page 93. http://www.researchgate.net/profile/Petar_Kurecic/publication/272576351_The_Key_Aspects_of_Neoconservative_Influence_on_the_U.S._Foreign_and_Defense_Policy_during_the_first_G.W._Bush_Administrati_on/links/54e9c9bd0cf27a6de110d1af.pdf (consultado en marzo de 2015).
- Lantis, J. (2002). Strategic Culture and National Security Policy. *International Studies Association*, pp. 87-113. <http://www.fb03.uni-frankfurt.de/45431305/Lantis-2002--Strategic-Culture-and-National-Security-Policy.pdf?> (consultado en mayo de 2015).
- Lantis, J. (2006). *Strategic Culture: From Clausewitz to Constructivism*. Defense Threat Reduction Agency, Advanced Systems and Concepts Office, 31 October 2006. <http://fas.org/irp/agency/dod/dtra/stratcult-claus.pdf> (consultado en mayo de 2015).
- Lantis, J. (2014). Strategic Cultures and Security Policies in the Asia-Pacific. *Contemporary Security Policy*, Vol. 35, No. 2, 2014, pp.166-186. <http://www.contemporarysecuritypolicy.org/assets/CSP-35-2%20Lantis%20article.pdf> (consultado en mayo de 2015).
- Laqueur, W. (2003). *La Guerra sin Fin. El Terrorismo en el Siglo XXI*. Barcelona: Destino, S.A.
- Larsen, J. (Ed.) (2006). *Comparative Strategic Cultures Curriculum Project*. Defense Threat Reduction Agency, Advanced Systems and Concepts Office, 31 October 2006. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA521640 (consultado en junio de 2015).
- Larson, E. y Savych, B. (2005). *American Public Support for U.S. Military Operations from Mogadishu to Baghdad*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2005/RAND_MG231.sum.pdf (consultado en diciembre de 2013).
- Larson, E., Orletsky, D. y Leuschner, K. (2001). *Defense Planning in a Decade of Change. Lessons from the Base Force, Bottom-Up Review, and Quadrennial Defense Review*. Santa Monica, CA: RAND. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2007/MR1387.pdf (consultado en julio de 2015).
- Lawrence T. E. (1917). Twenty-seven Articles. *The Arab Bulletin*, 20 August 1917. http://wwi.lib.byu.edu/index.php/The_27_Articles_of_T.E._Lawrence (consultado en Agosto de 2014).
- Lawrence T. E. (1926). *Seven Pillars of Wisdom*. http://www.social-sciences-and-humanities.com/PDF/seven_pillars_of_wisdom.pdf (consultado en octubre de 2014).
- Ledeen, M. (2001). Terrorists Wage War on America. *American Enterprise Institute*, January 10, 2001. <https://www.aei.org/publication/terrorists-wage-war-on-america/print/> (consultado en julio de 2015).
- Lewis, A. (2007). *The American Culture of War. The History of U.S. Military Force from World War II to Operation Iraqi Freedom*. New York: Routledge.

- Liang, Q. y Xiangsui, W. (1999). *Unrestricted Warfare*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House. <http://www.terrorism.com/documents/unrestricted.pdf> (consultado en marzo de 2014).
- Liddell-Hart, B. (1991). *Strategy*. London: Meridian, Penguin Group.
- Lind, W. (2001). Fourth-Generation Warfare's First Blow: a Quick Look. *Marine Corps Gazette*, Volume 85, Issue 11, November 2001. <https://www.mca-marines.org/gazette/2001/11/fourth-generation-warfares-first-blow-quick-look> (consultado en junio de 2014).
- Lind, W. (2004). Understanding Fourth Generation War. *Military Review*, Sep-Oct 2004, pp. 12-16. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/lind.pdf> (consultado en junio de 2014).
- Lind, W., Nightengale, K., Schmitt, J., Sutton, J. y Wilson, G. (1989). The Changing Face of War: Into the Fourth Generation. *Marine Corps Gazette*, Oct. 1989, pp. 22-26. <https://www.mca-marines.org/files/The%20Changing%20Face%20of%20War%20-%20Into%20the%20Fourth%20Generation.pdf> (consultado en junio de 2014).
- Lind, W., Schmitt, J. y Wilson, G. (1994). Fourth Generation Warfare: Another Look. *Marine Corps Gazette*, December 1994, pp. 34-37. <https://www.mca-marines.org/gazette/2001/11/fourth-generation-warfare-another-look> (consultado en mayo de 2015).
- Linker, D. (2010). Turning Right. *The New York Times*, July 10, 2010. http://www.nytimes.com/2010/08/01/books/review/Linker-t.html?_r=0 (consultado en abril de 2015).
- Linn, B. (2002). "The American Way of War" Revisited. *The Journal of Military History*, Vol. 66, No. 2, April 2002, pp. 501-533. <http://capone.mtsu.edu/dffrisby/linnwayofwar.pdf> (consultado en mayo de 2015).
- Linn, B. (2007). *The Echo of Battle. The Army's Way of War*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lobo García, A. (2003). Comentarios sobre la Guerra de Irak. *Razón Española*, nº 121, Sep- Oct 2003, separata. http://iugm.es/uploads/tx_iugm/lobo-segint01.pdf (consultado en diciembre de 2013).
- Locas, M. (2008). Comment Expliquer l'Échec Américain en Irak: L'influence des Analogies Historiques sur le Processus Décisionnel de l'Administration Bush. *Mémoire Présenté Comme Exigence Partielle de la Maîtrise en Science Politique*. Université du Québec à Montréal. Septembre 2008. <http://www.archipel.uqam.ca/1761/1/M10559.pdf> (consultado en febrero de 2015).
- Locher, J. (1996). Taking Stock of Goldwater-Nichols. *Joint Forces Quarterly*, Autumn 1996, pp. 9-17. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA423058 (consultado en julio de 2015).
- Lock, E. (2010). Refining Strategic Culture: Return of the Second Generation. *Review of International Studies*, 36 (3), pp. 685-708. http://eprints.uwe.ac.uk/12552/2/Refining_Strategic_Culture_-_Lock.pdf (consultado en mayo de 2015).
- Lopez, R. (2011). Lost in Translation: The American Way of War. *Small Wars Journal*, Nov 17, 2011. <http://smallwarsjournal.com/printpdf/11797> (consultado en enero de 2015).
- Lord, C. (1995). American Strategic Culture in Small Wars. En A. Coll, J. Ord, y S. Rose (Eds.), *Legal & Moral Constraints on Low-Intensity Conflict*. International Law Studies, Vol. 67. <https://www.usnwc.edu/getattachment/558cfd43-a9b9-4eed-86a1-705c93c05b5c/American-Strategic-Culture-in-Small-Wars.aspx> (consultado en mayo de 2015).

- Lowe, E. (2011). *Grant and Petraeus: Perspectives on Civil-Military Relations*. USAWC Strategy Research Project. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College. <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA543685> (consultado en agosto de 2015).
- Luttwak, E. (1995). Toward Post-Heroic Warfare. *Foreign Affairs*, May-June 1995 issue. <http://www.foreignaffairs.com/articles/50977/edward-n-luttwak/toward-post-heroic-warfare> (consultado en octubre de 2014).
- MacIsaac, D. (1986). Voices from the Central Blue: The Air Power Theorists. En P. Paret (Ed.), *Makers of Modern Strategy. From Machiavelli to the Nuclear Age*, pp. 624-647. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mack, A. (1975). Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict. *World Politics*, Vol. 27, No. 2 (Jan 1975), pp. 175-200. http://people.reed.edu/~ahm/Courses/Reed-POL-359-2011-S3_WTW/Syllabus/EReadings/10.1/10.1.Mack1975Why-Big-Nations.pdf (consultado en febrero de 2014).
- Mahnken, T. (2006). *United States Strategic Culture*. Defense Threat Reduction Agency, Advanced Systems and Concepts Office, 13 November 2006. www.dtic.mil/get-tr-doc/pdf?AD=ADA521171 (consultado en junio de 2015).
- Mahnken, T. (2008). *Technology and the American Way of War since 1945*. New York: Columbia University Press.
- Mahnken, T. y Fitzsimonds, J. (2004). Tread-Heads or Technophiles? Army Officer Attitudes Toward Transformation. *Parameters*, Summer 2004, pp. 57-72. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA597082> (consultado en enero de 2015).
- Manea, O. (2013). The American Way of War after COIN's Waterloo: An Interview with Fred Kaplan. *Small Wars Journal*, March 5, 2013. <http://smallwarsjournal.com/printpdf/13848> (consultado en octubre de 2015).
- Manglano, P. (2005). Visiones Neoconservadoras de las Relaciones Transatlánticas. *Monografías del CESEDEN* (Centro Superior de Estudios de la Defensa), número 77, abril 2005.
- Marini, A. (1981). *De Clausewitz a Mao Tse-tung*. Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- Marlowe, A. (2010). *David Galula: His Life and Intellectual Context*. August 2010. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/PUB1016.pdf> (consultado en octubre de 2014).
- Martínez Teixidó, A. (2001). *Enciclopedia del Arte de la Guerra*. Barcelona: Planeta, S.A.
- Matthews, M. (2006). We Were Caught Unprepared: The 2006 Hezbollah-Israeli War. *The Long War Series Occasional Paper 26*. U.S. Army Combined Arms Center. Fort Leavenworth, KS: Combat Studies Institute Press. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA477851> (consultado en octubre de 2014).
- Matthews, R. (2005). Estados Unidos y su Guerra Contra el Terrorismo Cuatro Años Después: Un Repaso. *Centro de Investigación para la Paz*, Madrid, 2005. http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/informe_terrorismo_Matthews_ESP.pdf (consultado en marzo de 2015).
- Mattis, J. y Hoffman, F. (2005). Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars. *Proceedings*, November 2005, pp. 18-19. <http://milnewstbay.pbworks.com/f/future+warfare+hybrid+warriors.pdf> (consultado en julio de 2015).
- Mazzetti, M. (2008). '03 U.S. Memo Approved Harsh Interrogations. *The New York Times*, April 2, 2008. http://www.nytimes.com/2008/04/02/washington/02terror.html?_r=0 (consultado en julio de 2015).

- McChrystal, S. (2014). *My Share of the Task. A Memoir*. New York: Penguin Group.
- McCone, D., Scott, W. y Mastroianni, G. (2008). *The 3rd ACR in Tal'afar: Challenges and Adaptations*. Strategic Studies Institute, United States Air Force Academy, Colorado Springs, January 8, 2008.
- McKenzie, K. (2000). The Revenge of the Melians: Asymmetric Threats and the Next QDR. *MacNair Paper 62*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University. www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/mcnair62.pdf (consultado en marzo de 2014).
- McLaughlin, J. (2008). *Reexamining the Crisis: Civil-Military Relations during the Clinton Administration*. Fort Leavenworth, KS: School of Advanced Military Studies (SAMS). www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA499697 (consultado en julio de 2015).
- Merlos, A. (2006). *Al Qaeda. Raíces y Metas del Terror Global*. Madrid: Biblioteca Nueva, S.L.
- Metz, S. (2001). Strategic Asymmetry. *Military Review*, July- August 2001, pp. 23-31. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/metz.pdf> (consultado en julio de 2015).
- Metz, S. (2010a). *Decisionmaking in Operation Iraqi Freedom: The Strategic Shift of 2007*. Operation Iraqi Freedom Key Decisions Monograph Series. May 2010. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle, PA. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=985> (consultado en diciembre de 2014).
- Metz, S. (2010b). Why General Petraeus is Better Suited for Our Afghanistan Mission Than General McChrystal Ever Was. *The New Republic*, June 24, 2010. <http://www.newrepublic.com/blog/foreign-policy/75811/why-general-petraeus-better-suited-our-afghanistan-mission-general-mchryst> (consultado en agosto de 2015).
- Metz, S. (2012). Counterinsurgency and American Strategy, Past and Future. *World Politics Review*, Jan. 24, 2012. <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/11248/counterinsurgency-and-american-strategy-past-and-future#> (consultado en diciembre de 2014).
- Metz, S. (Ed.) (2003). *Security Transformation*. Conference Brief, Strategic Studies Institute, November 2003. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub699.pdf> (consultado en diciembre de 2014).
- Metz, S. y Johnson, D. (2001). *Asymmetry and U.S. Military Strategy: Definition, Background, and Strategic Concepts*. Strategic Studies Institute. Carlisle, PA, 2001. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ssi/asymetry.pdf> (consultado en mayo de 2014).
- Michaels, J. (2007). An Army Colonel's Gamble Pays Off in Iraq. *USA Today*, May 1, 2007. http://usatoday30.usatoday.com/news/world/iraq/2007-04-30-ramadi-colonel_n.htm (consultado en septiembre de 2015).
- Michaels, J. y Ford, M. (2011). Bandwagonistas: Rhetorical Redescription, Strategic Choice and the Politics of Counter-insurgency. *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 22, No. 2, May 2011, pp. 352-384. <http://dx.doi.org/10.1080/09592318.2011.573417> (consultado en agosto de 2014).
- Milburn, A. (2010). Breaking Ranks. Dissent and the Military Professional. *Joint Forces Quarterly*, Issue 59, 4th quarter 2010, October 2010, pp. 101-107. <http://ndupress.ndu.edu/portals/68/Documents/jfq/jfq-59.pdf> (consultado en julio de 2015).
- Miles, M. y Huberman, M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Minaudo, M. (2009). *The Civil-Military Relations Cube: A Synthesis Framework for Integrating Foundational Theory, Research, and Practice in Civil-Military Relations*. Newport, RI:

- Naval War College. [www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc? AD=ADA499826](http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA499826) (consultado en marzo de 2015).
- Mintzberg, H. (1987). The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy. *California Management Review*, Fall 1987, pp. 11-24. <http://www3.uma.pt/filipejmsousa/ge/Mintzberg%201987.pdf> (consultado en marzo de 2015).
- Moore, R. (1998). *Strategic Culture: How It Affects Strategic 'Outputs'*. Marine Corps War College. Quantico, VA.: Marine Corps University. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a525913.pdf> (consultado en mayo de 2015).
- Moran, M. (2007). U.S. Army Force Restructuring, "Modularity," and Iraq. *Council on Foreign Relations*, October 26, 2007. <http://www.cfr.org/iraq/us-army-force-restructuring-modularity-iraq/p14212> (consultado en noviembre de 2014).
- Morley, J. (2003, March 21). The Origins of "Shock and Awe". *The Washington Post*. http://www.defensegroupinc.com/pdf/shock_21mar_csm.pdf (consultado en enero de 2015).
- Mount, S. (2009). *The Other Side of COIN*. USAWC Program Research Project, Carlisle, PA: US Army War College. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA510710> (consultado en septiembre de 2015).
- Mulrine, A. (2008). General Petraeus Gives Congress a Sober Report on Iraq. *U.S. News & World Report*, April 11, 2008. <http://www.usnews.com/news/iraq/articles/2008/04/11/gen-david-petraeus-gives-congress-a-sobering-report-on-iraq> (consultado en octubre de 2015).
- Mumford, A. (2012). *Puncturing the Counterinsurgency Myth: Britain and Irregular Warfare in the Past, Present, and Future*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute. September, 2011. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1086.pdf> (consultado en mayo de 2015).
- Murray, W. (Ed.), (2001). *Army Transformation: A View from the U.S. Army War College*. Carlisle, PA.: Strategic Studies Institute. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=256> (consultado en enero de 2015).
- Murray, W. (Ed.), (2002). *Transformation Concepts for National Security in the 21st Century*. Carlisle, PA.: Strategic Studies Institute. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army-usawc/asap_sep02.pdf (consultado en enero de 2015).
- Murray, W. (Ed.), (2004). *A Nation at War in an Era of Strategic Change*. Carlisle, PA.: Strategic Studies Institute. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub580.pdf> (consultado en mayo de 2014).
- Myers, R. (2003). The New American Way of War. *Military Technology*, June 2003, Vol. 27 Issue 6, p. 64. <http://connection.ebscohost.com/c/articles/10390397/new-american-way-war> (consultado en agosto de 2015).
- Myers, R. (2005). A Word from the Chairman. *Joint Force Quarterly* 38, 3rd Quarter 2005, pp. 1-6. <http://www.dtic.mil/doctrine/jfq/jfq-38.pdf> (consultado en septiembre de 2015).
- Nagl, J. (2005). *Learning to Eat Soup with a Knife. Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Nagl, J. (2010). Constructing the Legacy of Field Manual 3-24. *Joint Force Quarterly*, n. 58, 3rd Quarter, 2010, pp. 108-110. 6009 <http://ndupress.ndu.edu/portals/68/Documents/jfq/jfq-58.pdf> (consultado en septiembre de 2015).

- Nation, A. (2010). Regional Studies in a Global Age. En J. Bartholomees (Ed.), *National Security Policy and Strategy: Volume II*, pp. 191-206. The U.S. Army War College Guide to National Security Issues, July 2010. www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=1005 (consultado en mayo de 2015).
- National Defense Panel (1997). *Transforming Defense. National Security in the 21st Century*. http://www.dod.mil/pubs/foi/administration_and_Management/other/902.pdf (consultado en enero de 2014).
- National Security Council (2005). *National Strategy for Victory in Iraq*. <http://www.nytimes.com/packages/pdf/international/20051130military-text.pdf> (consultado en septiembre de 2015).
- Nelson, J. (2004). Swiftly Defeat the Efforts, Then What? The “New American Way of War” and the Transition from Decisive Combat Operations to Post-Conflict Security Operations. En W. Murray (Ed.), *A Nation at War in an Era of Strategic Change*, pp. 43-68. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub580.pdf> (consultado en mayo de 2014).
- Nielsen, S. (2005). Civil-Military Relations Theory and Military Effectiveness. *Public Administration and Management*, Vol. 10, Num. 2, pp. 61-84. <http://www.spaef.com/file.php?id=178> (consultado en marzo de 2015).
- Nix, D. (2012). American Civil-Military Relations. Samuel P. Huntington and the Political Dimensions of Military Professionalism. *Naval War College Review*, Spring 2012, Vol. 65, No. 2, pp. 88-104. <https://www.usnwc.edu/getattachment/a76922f1-797a-4d61-b30b-28eebd4cb9c2/American-Civil-Military-Relations--Samuel-P--Hunti> (consultado en marzo de 2015).
- North Atlantic Council (1990). London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance. *North Atlantic Treaty Organization*, July 05-06, 1990. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm> (consultado en marzo de 2015).
- North Atlantic Council (1991). The Rome Declaration. *North Atlantic Treaty Organization*, November 08, 1991. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23846.htm (consultado en julio de 2013).
- Nye, J. (2003). *La Paradoja del Poder Norteamericano*. Madrid: Taurus.
- Nye, J. y Woolsey, J. (1997). Defend Against the Shadow Enemy. *Los Angeles Times*, June 1, 1997. http://articles.latimes.com/1997-06-01/opinion/op-64514_1_mass-destruction (consultado en enero de 2014).
- O’Hanlon, M. (2004). The Need to Increase the Size of the Deployable Army. *Parameters*, Autumn 2004, pp. 4-17. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/04autumn/ohanlon.pdf> (consultado en enero de 2015).
- O’Rourke, R. (2005). *Defense Transformation: Background and Oversight Issues for Congress*. CRS Report for Congress, April 4, 2005. <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=10934> (consultado en septiembre de 2015).
- O’Rourke, R. (2006). *Defense Transformation: Background and Oversight Issues for Congress*. CRS Report for Congress, November 9, 2006. <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32238.pdf> (consultado en febrero de 2015).
- Obama and the General. The White House Finds a Four-Star Scapegoat for its Afghan Jitters (2009). *The Wall Street Journal*, October 7, 2009. <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052970204488304574428961222276106> (consultado en octubre de 2015).

- Obama, B. (2009a). *Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan*. The White House, Office of the Press Secretary, March 27, 2009. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-a-new-strategy-afghanistan-and-pakistan> (consultado en octubre de 2015).
- Obama, B. (2009b). *Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan*. The White House, Office of the Press Secretary, December 01, 2009. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan> (consultado en octubre de 2015).
- Obama, B. (2010a). *President Obama on Afghanistan, General McChrystal & General Petraeus*. The White House, Office of the Press Secretary, June 23, 2010. <https://www.whitehouse.gov/blog/2010/06/23/president-obama-afghanistan-general-mcchrysal-general-petraeus> (consultado en octubre de 2015).
- Obama, B. (2010b). *Remarks by the President in Address to the Nation on the End of Combat Operations in Iraq*. The White House, Office of the Press Secretary, August 31, 2010. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/08/31/remarks-president-address-nation-end-combat-operations-iraq> (consultado en octubre de 2015).
- Ollivant, D. (2004). *Rapid, Decisive, or Effective? The Applicability of Rapid Decisive Operations in the Enforcement of the Bush Doctrine*. Fort Leavenworth, KS: School of Advanced Military Studies. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA427379> (consultado en enero de 2015).
- Osinga, F. (2007). On Boyd, Bin Laden, and Fourth Generation Warfare as String Theory. *On New Wars*, 26 June 2007. Oslo. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/boyd/osinga_4gw_boyd_copyright2007.pdf (consultado en mayo de 2014).
- Owens, M. (2003). *Transforming Transformation: Defense-Planning Lessons from Iraq*. Ashbrook Center at Ashland University, April 2003. <http://ashbrook.org/publications/oped-owens-03-transform/> (consultado en marzo de 2015).
- Owens, M. (2008). *Review of "The Echo of Battle: The Army's Way of War"*. Ashbrook Center at Ashland University, April 2008. <http://ashbrook.org/publications/oped-owens-08-linn/> (consultado en mayo de 2015).
- Owens, M. (2010). *The McChrystal Affair and U.S. Civil-Military Relations*. Foreign Policy Research Institute, July 2010. <http://www.fpri.org/articles/2010/07/mcchrysal-affair-and-us-civil-military-relations> (consultado en agosto de 2015).
- Owens, M. (2011). *U.S. Civil-Military Relations After 9/11. Renegotiating the Civil-Military Bargain*. New York: The Continuum International Publishing Group.
- Owens, M. (2012). What Military Officers Need to Know about Civil-Military Relations. *Naval War College Review*, Spring 2012, Vol. 65, No. 2, pp. 67-87. <https://www.usnwc.edu/getattachment/1ef74daf-ebff-4aa4-866e-e1dd201d780e/What-Military-Officers-Need-to-Know-about-Civil-Mi> (consultado en julio de 2015).
- Pace, J. y Burns, R. (2014). For Obama and the Pentagon, an Uneasy Relationship. *The Associated Press*, December 1, 2014. <http://www.militarytimes.com/story/military/pentagon/2014/12/01/obama-pentagon-120114/19731533/> (consultado en marzo de 2015).
- Packer, G. (2006). The Lesson of Tal Afar. Is it too late for the Administration to correct its course in Iraq? *The New Yorker*, April 10, 2006. <http://www.newyorker.com/magazine/2006/04/10/the-lesson-of-tal-afar#> (consultado en septiembre de 2015).

- Paley, A. (2008). Petraeus and Crocker Testimony Off the Radar of Most in Baghdad. *The Washington Post*, April 10, 2008. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/04/09/AR2008040903531.html> (consultado en octubre de 2015).
- Paret, P. (1986). *Makers of Modern Strategy. From Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton: Princeton University Press.
- Parker, G. (2005). The Western Way of War. En G. Parker (Ed.), *The Cambridge History of Warfare*, pp. 1-11. New York: Cambridge University Press.
- Penney, M. (2015). The Anbar Awakening in Context ... and Why It Is so Hard to Replicate. *Military Review*, March-April 2015, pp. 106-117. http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20150430_art016.pdf (consultado en septiembre de 2015).
- Perle, R. (2000). Iraq: Saddam Unbound. En R. Kagan y W. Kristol (Eds.), *Present Dangers. Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*, pp. 99-110. New York: Encounter Books.
- Perle, R. (2001). Next Stop, Iraq. *Foreign Policy Research Institute*, November 2001. <http://www.fpri.org/articles/2001/11/next-stop-iraq> (consultado en abril de 2015).
- Perlez, J. (2001, March 27). Bush Team's Counsel is Divided on Foreign Policy. *The New York Times*. <http://www.nytimes.com/2001/03/27/world/27DIPL.html> (consultado en abril de 2015).
- Perry, M. (2010). *How to Lose the War on Terror*. London: Hurst & Company.
- Petraeus, D. (1986). Lessons of History and Lessons of Vietnam. *Parameters*, Autumn 1986. Reeditado en *Parameters*, Winter 2010-11, pp. 48-61. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/2010winter/Petraeus.pdf> (consultado en agosto de 2015).
- Petraeus, D. (1987). *The American Military and the Lessons of Vietnam: A Study of Military Influence and the Use of Force in the Post-Vietnam Era*. Princeton University, October 1987. <http://s3.documentcloud.org/documents/724992/david-petraeus-princeton-dissertation.pdf> (consultado en octubre de 2014).
- Petraeus, D. (2006). Learning Counterinsurgency: Observations from Soldiering in Iraq. *Military Review*, Special Edition, Counterinsurgency Reader, Oct 2006, pp. 45-55. <http://cgsc.contentdm.oclc.org/cdm/singleitem/collection/p124201coll1/id/418/rec/133> (consultado en enero de 2014).
- Petraeus, D. (2008). *Report to Congress on the Situation in Iraq*, 8-9 April 2008. <http://www.cfr.org/content/publications/attachments/General%20Petraeus%20Testimony%20to%20Congress%208%20April%202008.pdf> (consultado en octubre de 2015).
- Petraeus, D. (2011). *Petraeus' Testimony on Afghanistan Before the House Armed Services Committee*, March 16, 2011. <http://www.cfr.org/afghanistan/petraeus-testimony-afghanistan-before-house-armed-services-committee-march-2011/p24417> (consultado en noviembre de 2015).
- Petraeus, D. (2013). Reflections on the Counter-Insurgency Era. *The RUSI Journal*, 14 Aug 2013, 158:4, pp. 82-87. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03071847.2013.826514> (consultado en enero de 2014).
- Petre, J. (2006). Ideas Have Consequences: The Rhetoric of Neoconservatism in the United States. *ProQuest Information and Learning Company*. Southern Illinois University Carbondale. http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/title/ideas-have-

- consequences-the-rhetoric-of-neoconservatism-in-the-united/id/50711026.html (consultado en agosto de 2013).
- Pfanner, T. (2005). Asymmetrical Warfare from the Perspective of Humanitarian Law and Humanitarian Action. *International Review of the Red Cross*, Vol. 87, Nr 857, March 2005, pp. 149-174. http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_857_pfanner.pdf (consultado en mayo de 2014).
- Pfiffner, J. (2010). US Blunders in Iraq: De-Baathification and Disbanding the Army. *Intelligence and National Security* Vol. 25, No. 1, February 2010, 76–85. <http://pfiffner.gmu.edu/files/pdfs/Articles/CPA%20Orders,%20Iraq%20PDF.pdf> (consultado en febrero de 2015).
- Pianta, M. (1988). The Case of the US Strategic Defence Initiative. En *New Technologies across the Atlantic: US Leadership or European Autonomy?* The United Nations University (1988). <http://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/uu38ne/uu38ne0c.htm> (consultado en marzo de 2015).
- Pillar, P. (2010). Civil-Military Relations and Decision-Making on Afghanistan. *The National Interest*, September 16, 2010. <http://nationalinterest.org/blog/paul-pillar/civil-military-relations-decision-making-afghanistan-4089> (consultado en agosto de 2015).
- Polk, W. (2008). *Violent Politics. A History of Insurgency, Terrorism & Guerrilla War, from the American Revolution to Iraq*. New York: Harper Perennial.
- Porch, D. (2013). *Counterinsurgency. Exposing the Myths of the New Way of War*. New York: Cambridge University Press.
- Porter, C. (2004). Network Centric Warfare: Transforming the U.S. Army. *USAWC Strategy Research Project*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA423794 (consultado en diciembre de 2014).
- Portero, F. (2005) ¿Hiperpotencia? *La Razón*, 17 de diciembre de 2005. http://www.gees.org/articulos/hiperpotencia_1961 (consultado en julio de 2013).
- Portero, F. (2006). Neocons. *Grupo de Estudios Estratégicos GEES*, Reseña nº 73, 3 de noviembre de 2006. http://gees.org/articulos/neocons_3199 (consultado en abril de 2015).
- Portero, F. (2007) ¡Malditos Neocons! *ABC*, 9 de enero de 2007. http://www.gees.org/articulos/malditos_neocons_3428 (consultado en julio de 2013).
- Posen, B. y Ross, A. (1996). Competing Visions for U.S. Grand Strategy. *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter 1996/97), pp. 5-53. http://www.comw.org/pda/14dec/fulltext/97_posen.pdf (consultado en mayo de 2015).
- Powell, C. (1992a). U.S. Forces: Challenges Ahead. *Foreign Affairs*, Winter 1992/93 Issue. <https://www.foreignaffairs.com/articles/1992-12-01/us-forces-challenges-ahead> (consultado en julio de 2015).
- Powell, C. (1992b). Why Generals Get Nervous. *New York Times*, October 8, 1992. <http://www.nytimes.com/1992/10/08/opinion/why-generals-get-nervous.html> (consultado en julio de 2015).
- President Eisenhower's Farewell Address to the Nation* (January 17, 1961). http://avalon.law.yale.edu/20th_century/eisenhower001.asp (consultado en marzo de 2015).
- President Obama's Ambitious and Hard-Headed Plan for Afghanistan and Pakistan (2009). *The Washington Post*, Editorials, March 28, 2009. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/27/AR2009032702716.html> (consultado en octubre de 2015).

- Project for a New American Century (1998). *Letter to President Clinton on Iraq*. January 26, 1998. <http://www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm> (consultado en octubre de 2013).
- Project for a New American Century (2000). *Rebuilding America's Defenses. Strategy, Forces and Resources for a New Century*. September 2000. <http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf> (consultado en agosto de 2013).
- Project for a New American Century (2005). *Letter to Congress on Increasing U.S. Ground Forces*. January 28, 2005. Ver en http://www.rightweb.irc-online.org/images/uploads/Letter_to_Congress_on_Increasing_US_Ground_Forces.pdf (consultado en septiembre de 2015).
- Project for a New American Century [PNAC] (1997). *Statement of Principles*. <http://web.archive.org/web/20070814183407/http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm> (consultado en marzo de 2015).
- Pudas, T. (2006). Disruptive Challenges and Accelerating Force Transformation. *Joint Forces Quarterly*, num. 42, 3rd quarter 2006, 43-50. <http://www.dtic.mil/doctrine/jfq/jfq-32.pdf> (consultado en enero de 2014).
- Quadrennial Defense Review: From 1997 to 2001* (2000). Defense Report from AUSA's Institute of Land Warfare, June 2000. <http://www.ausa.org/SiteCollectionDocuments/ILW%20Web-ExclusivePubs/Defense%20Reports/DR00-1.pdf> (consultado en julio de 2015).
- Ramsey, R. (2006). Advice for Advisors: Suggestions and Observations from Lawrence to the Present. *Global War on Terrorism Occasional Paper 19*. Fort Leavenworth, KS: Combat Studies Institute Press. http://usacac.army.mil/cac2/cgsc/carl/download/csipubs/ramsey_op19.pdf (consultado en agosto de 2014).
- Rangwala, G. (2009). From Drawdown to Partnership: Iraq After the American Exit. En A. Vasconcelos y M. Zaborowski (Eds.), *The Obama Moment. European and American Perspectives*, pp. 127-138. Paris: Institute for Security Studies.
- Rapoport, D. (2004a). The Four Waves of Modern Terrorism. En A. Cronin y J. Ludes (Eds.), *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, pp. 46-73. Washington, D.C.: Georgetown University Press. <http://international.ucla.edu/media/files/Rapoport-Four-Waves-of-Modern-Terrorism.pdf> (consultado en julio de 2015).
- Rapoport, D. (2004b). Las Cuatro Oleadas del Terror Insurgente y el 11 de Septiembre. En F. Reinares y A. Elorza (Eds.), *El Nuevo Terrorismo Islamista. Del 11-S al 11-M*, pp. 45-69. Madrid: Temas de Hoy, S.A.
- Rearden, S. (2012). *Council of War. A History of the Joint Chiefs of Staff 1942-1991*. Washington, D.C.: NDU Press. <http://www.ndu.edu/press/lib/pdf/books/council-of-war/council-of-war.pdf> (consultado en junio de 2013).
- Record, J. (2003). *Bounding the Global War on Terrorism*. Carlisle, PA.: Strategic Studies Institute. December 2003. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB207.pdf> (consultado en abril de 2015).
- Record, J. (2005). Why the Strong Lose. *Parameters*, Winter 2005-06, pp. 16-31. <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/doc07.pdf> (consultado en agosto de 2013).
- Record, J. (2006). The American Way of War: Cultural Barriers to Successful Counterinsurgency. *CATO Institute*, Policy Analysis No. 577, September 1, 2006. <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa577.pdf> (consultado en abril de 2015).

- Reinares, F. (1998). *Terrorismo y Antiterrorismo*. Barcelona: Paidós.
- Reinares, F. (2003). *Terrorismo Global*. Madrid: Taurus.
- Rice, C. (2000). Campaign 2000: Promoting the National Interest. *Foreign Affairs*, January/February 2000. http://w7.ens-lyon.fr/amrieu/IMG/pdf/C._Rice_Our_National_Interest_2000-2.pdf (consultado en agosto de 2013).
- Rice, C. (2005). *Iraq and U.S. Policy*. Presented to the Senate Committee on Foreign Relations by Secretary of State Condoleezza Rice. October 19, 2005. <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/RiceTestimony051019.pdf> (consultado en septiembre de 2015).
- Ricks, T. (1997). The Widening Gap Between Military and Society. *Atlantic Monthly*, July 1997 Issue. <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1997/07/the-widening-gap-between-military-and-society/306158/> (consultado en julio de 2015).
- Ricks, T. (2002, August 1). Timing, Tactics on Iraq War Disputed. Top Bush Officials Criticize Generals' Conventional Views. *The Washington Post*. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A28740-2002Jul31.html> (consultado en enero de 2015).
- Ricks, T. (2006). *Fiasco. The American Military Adventure in Iraq*. New York: The Penguin Press.
- Ricks, T. (2009a). The COINdinistas. *Foreign Policy*, November 30, 2009. http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/11/30/the_coindinistas (consultado en agosto de 2014).
- Ricks, T. (2009b). *The Gamble. General David Petraeus and the American Military Adventure in Iraq, 2006- 2008*. New York: The Penguin Press.
- Rigden, I. (2008). *British Approach to Counter-Insurgency: Myths, Realities and Strategic Challenges*. March 2008. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA479660> (consultado en agosto de 2014).
- Risen, J. (2006). *State of War. The Secret History of the CIA and the Bush Administration*. New York: Free Press.
- Robb, D. (2011). *Civil Discourse or Civil War? The Influence of Civil-Military Relations on Iraq and Afghanistan War Strategy*. Naval War College, Newport, RI. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a546358.pdf> (consultado en octubre de 2015).
- Robinson, L. (2008). *Tell Me How This Ends. General David Petraeus and the Search for a Way Out of Iraq*. New York: Public Affairs.
- Rose, D. (2006). Neo Culpa: The Neoconservative Blame Game. *Vanity Fair*, December 2006. <http://www.vanityfair.com/news/2006/12/neocons200612> (consultado en septiembre de 2015).
- Rosenfeld, S. (1986). The Reagan Doctrine: The Guns of July. *Foreign Affairs*, Spring 1986. <http://www.foreignaffairs.com/articles/40801/stephen-s-rosenfeld/the-reagan-doctrine-the-guns-of-july> (consultado en agosto de 2014).
- Rothkopf, D. (2014). *National Insecurity. American Leadership in an Age of Fear*. New York: Public Affairs.
- Roxborough, I. (2002). From Revolution to Transformation, the State of the Field. *Joint Forces Quarterly*, num. 32, pp. 68-76. <http://www.dtic.mil/doctrine/jfq/jfq-32.pdf> (consultado en enero de 2014).
- Rumsfeld, D. (2001). A New Kind of War. *The New York Times*, September 27, 2001. <http://www.nytimes.com/2001/09/27/opinion/27RUMS.html> (consultado en agosto de 2015).

- Rumsfeld, D. (2002). Transforming the Military. *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3, May-Jun 2002, 20-32. http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/biblioteca_virtual/pdf/Transforming%20the%20military.pdf (consultado en enero de 2014).
- Rumsfeld, D. (2011). *Known and Unknown. A Memoir*. New York: Penguin Group.
- Rupérez, J. (2005). Las Naciones Unidas en la Lucha contra el Terrorismo. Primer Balance. *Cuadernos de Pensamiento Político*, FAES, enero/ marzo 2005, pp. 65-78. http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130423141308las-naciones-unidas-en-la-lucha-contra-el-terrorismo-primer-balance.pdf (consultado en diciembre de 2013).
- Sanders, E. y Ahmed, S. (2004). Killing Drives Wedge between Troops. *Los Angeles Times*, October 18, 2004. <http://articles.latimes.com/2004/oct/18/world/fg-killing18> (consultado en febrero de 2015).
- Sanders, R. (2013). The Myth of “Shock and Awe”: Why the Iraqi Invasion was a Disaster. *Telegraph*, 19 Mar 2013. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/9933587/The-myth-of-shock-and-awe-why-the-Iraqi-invasion-was-a-disaster.html> (consultado en enero de 2015).
- Sanger, D. (2009). *The Inheritance. The World Obama Confronts and the Challenges to American Power*. New York: Harmony Books.
- Sarkesian, S., Williams, J., y Cimbala, S. (2008). *U.S. National Security. Policymakers, Processes & Politics*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Scales, R. (2004). Culture-Centric Warfare. *U.S. Naval Institute Proceedings*, Vol. 130, No. 10, October 2004, pp. 32-36. <http://www.usni.org/magazines/proceedings/2004-10/culture-centric-warfare> (consultado en mayo de 2015).
- Schiff, R. (2012). Concordance Theory, Targeted Partnership, and Counterinsurgency Strategy. *Armed Forces & Society*, 38(2), pp. 318-339. <http://afs.sagepub.com/content/38/2/318.full.pdf+html> (consultado en mayo de 2015)
- Schnaubelt, C. (2005). After the Fight: Interagency Operations. *Parameters*, Winter 2005-06, 47-61. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/05winter/schnaube.htm> (consultado en febrero de 2015).
- Schnaubelt, C. (2007). Whither the RMA? *Parameters*, Autumn 2007, pp. 95-107. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/07autumn/schnaube.pdf> (consultado en enero de 2015).
- Schneider, W. (2001). Where Were You? *National Journal*, September 15, 2001. American Enterprise Institute. <https://www.aei.org/publication/where-were-you/> (consultado en agosto de 2015).
- Schoomaker, P. (2006). *Statement by General Peter Schoomaker, Chief of Staff United States Army, before the Commission on National Guard and Reserves*. December 14, 2006. <http://web.archive.org/web/20100409162004/http://www.army.mil/-speeches/2006/12/14/989-statement-by-general-peter-schoomaker-chief-of-staff-united-states-army-before-the-commission-on-national-guard-and-reserves/> (consultado en noviembre de 2014).
- Schroer, D. (1991). *Success in Low Intensity Conflict: Conclusions and Implications*. U.S. Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, KS: School of Advanced Military Studies (SAMS). <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA242233> (consultado en agosto de 2014).
- Schulte, P. (2010). Going Off the Reservation into the Sanctuary – Cross-Border Counter-

- Terrorist Operations, Fourth-Generation Warfare and the Ethical Insufficiency of Contemporary Just War Thinking. En D. Fisher y B. Wicker (Eds.), *Just War on Terror? A Christian and Muslim Response*, pp. 151-174. Surrey, UK: Ashgate Publishing.
- Secretary of Defense (1998). *Annual Report to the President and the Congress*. Washington, DC: Department of Defense. http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/annual_reports/1998_DoD_AR.pdf (consultado en julio de 2015).
- Secretary Rumsfeld Speaks on 21st Century Transformation of U.S. Armed Forces* (2002, January 31). Fort McNair, Washington, D.C.: National Defense University. <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=183> (consultado en enero de 2015).
- Seipp, A. (2007). The German Way of War: From the Thirty Years' War to the Third Reich (review). *The Journal of Military History*, Volume 71, Number 1, January 2007, pp. 253-254. https://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/journal_of_military_history/v071/71.1seipp.html (consultado en mayo de 2015).
- Selected Speeches of President George W. Bush 2001-2008* (s.f.). http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf (consultado en enero de 2014).
- September 11, 2001: Attack on America* (s.f.). The Avalon Project: Documents in Law, History and Diplomacy. Yale Law School. http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/sept_11.asp (consultado en diciembre de 2013).
- Sepúlveda, I. (2005). Promesa o Peligro: la Materialización de la Iniciativa de Defensa Estratégica. *Real Instituto Elcano*, ARI nº 82/2005, de 01/07/05. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+72-2006 (consultado en marzo de 2015).
- Serena, C. (2011). *A Revolution in Military Adaptation. The U.S. Army in the Iraq War*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Serrano, R. (2005). More Iraqis Tortured, Officer Says. The 82nd Airborne is Accused of Abuses in 2003 and Early 2004. A Criminal Inquiry Begins. *Los Angeles Times*, September 24, 2005. <http://articles.latimes.com/2005/sep/24/world/fg-abuse24> (consultado en febrero de 2015).
- Shanker, T. (2001, August 18). Rumsfeld Says Plans for Military Transformation Are Limited. *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2001/08/18/us/rumsfeld-says-plans-for-military-transformation-are-limited.html?pagewanted=print> (consultado en diciembre de 2014).
- Shaw, M. (2005). *The New Western Way of War*. Cambridge: Polity Press.
- Shinseki, E. (2000). *On the Army Transformation*. Presented to the Committee on Armed Services, U.S. Senate, Second Session, 106th Congress. <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2000/000308es.pdf> (consultado en diciembre de 2008).
- Shinseki, E. (2002). *On The Crusader Self-Propelled Howitzer Program*. Presented to the Committee on Armed Services, U.S. Senate, Second Session, 107th Congress, May 16, 2002. http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2002_hr/shinseki_516.pdf (consultado en febrero de 2015).
- Shinseki, E. (2003). *End of Tour Memorandum*. Presented to the Committee on Armed Services, U.S. Senate, Second Session, 107th Congress, June 10, 2003. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/306/2003-06-10%20From%20Eric%20Shinseki%20re%20End%20of%20Tour.pdf> (consultado en febrero de 2015).

- Shuck, R. (2010). *Afghanistan: A War of Necessity?* USAWC Strategy Research Project. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a518327.pdf> (consultado en octubre de 2015).
- Shy, J. y Collier, T. (1986). Revolutionary War. En P. Paret (Ed.), *Makers of Modern Strategy. From Machiavelli to the Nuclear Age*, pp. 815-862. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sikorski, R. (2004). Interview: Paul Wolfowitz. *Prospect Magazine*, November 23, 2004. <http://archive.frontpagemag.com/Printable.aspx?ArtId=10457> (consultado en marzo de 2015).
- Sissons, M. y Al-Saiedi, A. (2013). *A Bitter Legacy: Lessons of De-Baathification in Iraq*. International Center for Transitional Justice, March 2013. <http://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Report-Iraq-De-Baathification-2013-ENG.pdf> (consultado en diciembre de 2014).
- Sklenka, S. (2007). Strategy, National Interests, and Means to an End. *Strategic Studies Institute*, U.S. Army War College, October 2007. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=802> (consultado en enero de 2014).
- Skuta, P. (2006). *Poker, Blackjack, Rummy, and War: The Face of American Strategic Culture*. Carlisle, PA.: U.S. Army War College. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/ksil500.pdf> (consultado en junio de 2015).
- Slevin, P. (November 20, 2003). Wrong Turn at a Postwar Crossroads? Decision to Disband Iraqi Army Cost U.S. Time and Credibility. *Washington Post*. <http://www.cs.cornell.edu/gries/howbushoperates/disband.html> (consultado en febrero de 2015).
- Smith, N. y MacFarland, S. (2008). Anbar Awakens: The Tipping Point. *Military Review*, March-April 2008, pp. 41-52. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA486828 (consultado en septiembre de 2015).
- Smith, R. (2005). *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*. London: The Penguin Group
- Smith, S. (2006). *Reading Leo Strauss: Politics, Philosophy, Judaism*. Chicago, IL: University of Chicago Press. <http://www.press.uchicago.edu/Misc/Chicago/764028.html> (consultado en marzo de 2015).
- Snider, D. (1999). The Future of American Military Culture: An Uninformed Debate on Military Culture. *Orbis*, Winter 1999, pp. 11-26. <http://www.unz.org/Pub/Orbis-1999q4-00011?View=Overview> (consultado en julio de 2015).
- Snyder, J. (1977). The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Options. *A Project Air Force Report*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Spannaus, E. (2005). Gen. Sanchez Memo: One More Link from Rumsfeld and Cambone, to Abu Ghraib. *Executive Intelligence Review*, April 8, 2005. http://www.larouchepub.com/eiw/public/2005/2005_10-19/2005_10-19/2005-14/pdf/35-36_14_nattorture.pdf (consultado en febrero de 2015).
- Springer, N. (2011). *Stabilizing the Debate Between Population-Centric and Enemy-Centric Counterinsurgency: Success Demands a Balanced Approach*. Fort Leavenworth, KS: Army Command and General Staff College. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA547334 (consultado en agosto de 2015).
- Steven, G. y Gunaratna, R. (2004). *Counterterrorism: A Reference Handbook*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, Inc.

- Stevenson, C. (2007). *SECDEF. The Nearly Impossible Job of Secretary of Defense*. Washington, D.C.: Potomac Books, Inc.
- Stevenson, J. (2011). Owned By The Army. Has The President Lost Control Of His Generals? *Harper's Magazine*, May 2011, pp. 34-40. <http://harpers.org/archive/2011/05/owned-by-the-army/> (consultado en agosto de 2015).
- Stolberg, A. (2010). Making National Security Policy in the 21st Century. En J. Bartholomees (Ed.), *National Security Policy and Strategy: Volume II*, pp. 29-46. The U.S. Army War College Guide to National Security Issues, July 2010. www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=1005 (consultado en mayo de 2015).
- Stolberg, S. (2009). Obama Defends Strategy in Afghanistan. *The New York Times*, August 17, 2009. http://www.nytimes.com/2009/08/18/us/politics/18vets.html?_r=0 (consultado en octubre de 2015).
- Strachan, H. (2010). Strategy or Alibi? Obama, McChrystal and the Operational Level of War. *Survival: Global Politics and Strategy*, October-November 2010, pp. 157-182. <https://www.iiss.org/en/publications/survival/sections/2010-e7df/survival--global-politics-and-strategy-october-november-2010-3f7f/52-5-12-strachan-3a66> (consultado en agosto de 2015).
- Sudhir, M. (2008). Asymmetric War: A Conceptual Understanding. *Centre for Land Warfare Studies Journal*, Summer 2008, pp. 58-66. http://www.claws.in/images/journals_doc/742067376_MBSushir.pdf (consultado en julio de 2015).
- Sullivan, M. (2007). Leadership in Counterinsurgency: A Tale of Two Leaders. *Military Review*, September-October 2007, pp. 119-123. <http://cgsc.contentdm.oclc.org/utills/getfile/collection/p124201coll1/id/164/filename/165.pdf> (consultado en enero de 2014).
- Sun Tzu (s.f.). *El Arte de la Guerra*. Webliboteca del Pensamiento. <http://www.webliboteca.com.ar/oriental/arteguerra.pdf> (consultado en agosto de 2015).
- Svete, U. (2009). Asymmetrical Warfare and Modern Digital Media: An Old Concept Changed by New Technology? En T. Van Baarda y D. Verweij (Eds.), *The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare. Counterterrorism, Democratic Values, and Military Ethics*, pp. 381-398. Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Talmon, S. (2007). A Plurality of Responsible Actors: International Responsibility for Acts of the Coalition Provisional Authority in Iraq. *University of Oxford Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series*, Working Paper No 25/2007, September 2007. [http://users.ox.ac.uk/~sann2029/SSRN-id1018172\[1\].pdf](http://users.ox.ac.uk/~sann2029/SSRN-id1018172[1].pdf) (consultado febrero de 2015).
- Taylor, E. (1998). *Command in the 21st Century: An Introduction to Civil-Military Relations*. Monterey, CA: Naval Postgraduate School. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a346358.pdf> (consultado en marzo de 2015).
- Taylor, G. (2004). *The Efficacy of the Instruments of National Power in Winning Insurgent Warfare: A Case Study Focused on Peru And Sendero Luminoso*. Fort Leavenworth, KS: U.S. Army Command and General Staff College. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA428854 (consultado en octubre de 2014).
- Testimony by Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld on Crusader Artillery System before Senate Armed Services Committee* (2002, May 16). <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=226> (consultado en febrero de 2015).
- The 9/11 Commission Report* (2001). Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office. <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> (consultado en julio de 2015).

- The Making of the Cheney Regional Defense Strategy, 1991-1992*. Documentos desclasificados por el Departamento de Defensa, en 2008. <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/> (consultado en agosto de 2013).
- The North Atlantic Treaty* (1949). Washington D.C., April 4, 1949. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (consultado en julio de 2013).
- The Remembered War (2009). *The New York Times*, The Opinion Pages, March 28, 2009. http://www.nytimes.com/2009/03/28/opinion/28sat1.html?_r=0 (consultado en octubre de 2015).
- The Second Gore-Bush Presidential Debate* (2000). Commission on Presidential Debates, October 11, 2000 Debate Transcript. <http://www.debates.org/?page=october-11-2000-debate-transcript> (consultado en agosto de 2015).
- The White House (1999). *A National Security Strategy for a New Century*. Washington, DC. <http://clinton4.nara.gov/media/pdf/nssr-1299.pdf> (consultado en enero de 2015).
- The White House (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*. September, 2002. Washington, DC. <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf> (consultado en agosto de 2015).
- The White House (2003). *National Strategy for Combating Terrorism*. February, 2003. Washington, DC. https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf (consultado en octubre de 2014).
- The White House (2006). *The National Security Strategy of the United States of America*. March, 2006. Washington, DC. <http://www.state.gov/documents/organization/64884.pdf> (consultado en septiembre de 2015).
- The White House (2010). *National Security Strategy*. May, 2010. Washington, DC. https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf (consultado en septiembre de 2015).
- Thies, W. (2009). *Why NATO Endures*. New York: Cambridge University Press.
- Thomas, T. (2001). Deciphering Asymmetry's World Game. *Military Review*, July- August 2001, pp. 32-37. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/thomas_asym.pdf (consultado en mayo de 2015)
- Thompson, B. (2004). Nation Building: A Bad Idea Whose Time Has Come? En W. Murray (Ed.), *A Nation at War in an Era of Strategic Change*, pp. 255-276. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub580.pdf> (consultado en mayo de 2014).
- Thompson, M. y Duffy, M. (2003). Pentagon Warlord. *Time*, January 2003, pages 22-29. <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,1004099,00.html> (consultado en abril de 2015).
- Thompson, R. (1966). *Defeating Communist Insurgency: Experiences from Malaya and Vietnam*. New York: Praeger.
- Thornton, R. (2007). *Asymmetric Warfare: Threat and Response in the 21st Century*. Cambridge: Polity Press.
- Toje, A. (2009). Strategic Culture as an Analytical Tool. History, Capabilities, Geopolitics and Values: the EU Example. *Western Balkans Security Observer*, Num. 14, July-Septembrer 2009, pp. 3-23. <http://www.ceeol.com/aspx/issuedetails.aspx?issueid=94dcef79-ea4e-40f2-9665-10db517b5b7f&articleId=f10cd101-7412-42fe-b63f-15ef36e87cd0> (consultado en mayo de 2015).

- Tyrrell, W. (2014). How Counterinsurgency Has Changed Across the 20th and into the 21st Century? *Small Wars Journal*, October 26, 2014. <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/%E2%80%9Cchow-counterinsurgency-has-changed-across-the-20th-and-into-the-21st-century%E2%80%9D> (consultado en agosto de 2015).
- Tyson, A. (2006). General Says Army Will Need To Grow. Iraq and Afghanistan Are Straining the Force, Chief of Staff Warns. *The Washington Post*, December 15, 2006. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/12/14/AR2006121400803_pf.html (consultado en octubre de 2015).
- Tyson, A. (2007). Petraeus Helping Pick New Generals. *The Washington Post*, November 17, 2007. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/11/16/AR2007111602258.html> (consultado en octubre de 2015).
- U.S. Army Criminal Investigation Command (2005). *Army Criminal Investigators Outline 27 Confirmed or Suspected Detainee Homicides for Operation Iraqi Freedom, Operation Enduring Freedom*. Fort Belvoir, VA: CID Public Affairs Office. <http://www.cid.army.mil/Documents/OIF-OEF%20Homicides.pdf> (consultado en mayo de 2015).
- U.S. Department of Defense (1992a). *Defense Planning Guidance, FY 1994-1999*, February 18, 1992. http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/doc03_full.pdf (consultado en agosto de 2013).
- U.S. Department of Defense (1992b). *Defense Planning Guidance, FY 1994-1999*, March 17, 1992. <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/doc05.pdf> (consultado en agosto de 2013).
- U.S. Department of Defense (1993). *Report on the Bottom-Up Review*. October 1993. Washington, D.C. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA359953 (consultado en julio de 2015).
- U.S. Department of Defense (1997). *The Report of the Quadrennial Defense Review*. May 1997. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA325224 (consultado en marzo de 2014).
- U.S. Department of Defense (2001). *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, D.C. <http://www.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf> (consultado en enero de 2015).
- U.S. Department of Defense (2003a). *Military Transformation. A Strategic Approach*. Washington, D.C.: DOD Office Force Transformation, Office of the Secretary of Defense, Fall 2003. http://www.oft.osd.mil/library/library_files/document_297_MT_Strategy_Doc1.pdf (consultado en febrero de 2015).
- U.S. Department of Defense (2003b). *Network Centric Warfare. Creating a Decisive War fighting Advantage*. Washington, D.C.: DOD Office Force Transformation, Office of the Secretary of Defense, Winter 2003. <https://www.hsdl.org/?view&did=446193> (consultado en febrero de 2015).
- U.S. Department of Defense (2003c). *Transformation Planning Guidance*. Washington, D.C. <http://www.defense.gov/brac/docs/transformationplanningapr03.pdf> (enero de 2015).
- U.S. Department of Defense (2004). *Transition to and from Hostilities*. Defense Science Board 2004 Summer Study. Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology, and Logistics. Washington, D.C., December 2004. <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA430116.pdf> (consultado en agosto de 2014).
- U.S. Department of Defense (2005a). *Directive No. 3000.05. Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations*. Washington, D.C., Nov 2005. http://fas.org/irp/doddir/dod/d3000_05.pdf (consultado en octubre de 2014).
- U.S. Department of Defense (2005b). *The National Defense Strategy of the United States of*

- America*, March 2005. http://www.defenselink.mil/news/Mar2005/d20050318_nds1.pdf (consultado en diciembre de 2013).
- U.S. Department of Defense (2006). *Quadrennial Defense Review Report*. February 6, 2006. <http://www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf> (consultado en octubre de 2014).
- U.S. Department of Defense (2008). *Measuring Security and Stability in Iraq: Report to Congress*. Washington D.C., Dec 2008. http://usacac.army.mil/cac2/AIWFC/COIN/repository/9010_Report_to_Congress_Dec_08.pdf (consultado en octubre de 2015).
- U.S. Department of Defense (2010). *Quadrennial Defense Review Report*. February 10, 2010. <http://www.comw.org/qdr/fulltext/1002QDR2010.pdf> (consultado en octubre de 2015).
- U.S. Department of Defense (2012). *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. January, 2012. Washington, DC. http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf (consultado en noviembre de 2015).
- U.S. Department of Defense (2015). *DoD Announces Appointment of James Baker as Director of the Office of Net Assessment*. News Release, NR-171-15, May 13, 2015. <http://www.defense.gov/Releases/Release.aspx?ReleaseID=17270> (consultado en julio de 2015).
- U.S. Department of State (2002). *Patterns of Global Terrorism*. Office of the Coordinator for Counterterrorism. April, 2003. <http://www.state.gov/documents/organization/20177.pdf> (consultado en diciembre de 2013).
- U.S. Department of the Army (1990). *FM 100-20, Military Operations in Low Intensity Conflict*. Headquarters U.S. Department of the Army. Washington D.C., 1990. <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB63/doc4.pdf> (consultado en agosto de 2014).
- U.S. Department of the Army (1993). *FM 100-5 Operations*, June 1993. http://www.fs.fed.us/fire/doctrine/genesis_and_evolution/source_materials/FM-100-5_operations.pdf (consultado en junio de 2015).
- U.S. Department of the Army (1999). *The Army Vision: Soldiers on Point for the Nation*. Washington, DC: Office of the Chief of Staff.
- U.S. Department of the Army (2001). *Concepts for the Objective Force. United States Army White Paper*. Washington, DC: Office of the Chief of Staff. <http://www.army.mil/features/WhitePaper/ObjectiveForceWhitePaper.pdf> (consultado en enero de 2014).
- U.S. Department of the Army (2004). *2004 Army Transformation Roadmap*. Office of the Deputy Chief of Staff, Army Transformation Office, Washington, DC, July 2004. <http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA440478> (consultado en septiembre de 2015).
- U.S. Department of the Army (2006). *FM 3-24, Counterinsurgency*. Headquarters U.S. Department of the Army. Washington D.C., December 2006. <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf> (consultado en enero de 2014).
- U.S. Department of the Army (2008a). *FM 3-0, Operations*. Headquarters U.S. Department of the Army. Washington D.C., February 2008. <http://fas.org/irp/doddir/army/fm3-0.pdf> (consultado en agosto de 2014).
- U.S. Department of the Army (2008b). *FM 3-07, Stability Operations*. Headquarters U.S. Department of the Army. Washington D.C., 2008. http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_07.pdf (consultado en octubre de 2014).
- U.S. Department of the Army (2009a). *Army Culture and Foreign Language Strategy*, December 2009. http://www.alu.army.mil/ALU_DOCS/Army%20Culture%20%20Foreign%20Language%20Strategy%20Final.pdf (consultado en mayo de 2015).

- U.S. Department of the Army (2009b). *FMI 3-24.2, Tactics in Counterinsurgency*, March 2009. <http://fas.org/irp/doddir/army/fmi3-24-2.pdf> (consultado en noviembre de 2015).
- U.S. Department of the Army (2014). *FM 3-24, Insurgencies and Countering Insurgencies*, May 2014. <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf> (consultado en enero de 2015).
- U.S. Department of the Navy (1989). *FMFRP 12-18, Mao Tse-tung on Guerrilla Warfare*. Headquarters U.S. Marine Corps. Washington D.C., 1989. <http://www.marines.mil/Portals/59/Publications/FMFRP%2012-18%20%20Mao%20Tse-tung%20on%20Guerrilla%20Warfare.pdf> (consultado en julio de 2014).
- U.S. General Accounting Office (1993). *Force Structure: Issues Involving the Base Force*. Report to Congressional Requesters, January 28, 1993. Washington, DC: GAO. <http://www.gao.gov/assets/160/152925.pdf> (consultado en julio de 2015).
- U.S. General Accounting Office (2001). *Military Transformation: Army Has a Comprehensive Plan for Managing its Transformation But Faces Major Challenges*. GAO Report to Congressional Committees, November 2001. <http://www.gao.gov/new.items/d0296.pdf> (consultado en enero de 2015).
- U.S. Joint Chiefs of Staff (1995). *Joint Pub 1, Joint Warfare of the Armed Forces of the United States*. January, 1995. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a306543.pdf> (consultado en marzo de 2014).
- U.S. Joint Chiefs of Staff (1997). *National Military Strategy*. December, 1997. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nms/> (consultado en julio de 2015).
- U.S. Joint Chiefs of Staff (2004). *The National Military Strategy of the United States of America. A Strategy for Today; A Vision for Tomorrow*. <http://www.defense.gov/news/mar2005/d20050318nms.pdf> (consultado en abril de 2015).
- U.S. Joint Chiefs of Staff (2009). *Capstone Concept for Joint Operations*. Version 3.0. January 15, 2009. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/dod/ccjov3.pdf> (consultado en octubre de 2014).
- U.S. Joint Chiefs of Staff (2012). *Joint Pub 3-13, Information Operations*. November, 2012. http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_13.pdf (consultado en octubre de 2014).
- U.S. Joint Chiefs of Staff (2013). *Joint Pub 3-57, Civil-Military Operations*. September, 2013. http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_57.pdf (consultado en julio de 2015).
- U.S. Joint Forces Command (2001). *A Concept for Rapid Decisive Operations. RDO Whitepaper*. <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2001/RDO.doc> (consultado en enero de 2015).
- Ucko, D. (2005). US Counterinsurgency in the Information Age. *Jane's Intelligence Review*, December 2005, pp. 6-11. http://www.david-ucko.com/pdf/US_COIN_in_Information_Age.pdf (consultado en diciembre de 2014).
- Ucko, D. (2009). *The New Counterinsurgency Era. Transforming the U.S. Military for Modern Wars*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Ucko, D. (2011). *Counterinsurgency and Its Discontents. Assessing the Value of a Divisive Concept*. German Institute for International and Security Affairs, April 2011, Berlin. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2011_RP06_uck_ks.pdf (consultado en mayo de 2015).
- Ullman, H. (1996). *Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance*. Washington, D.C.: The National Defense University. http://www.dodccrp.org/files/Ullman_Shock.pdf (consultado en enero de 2014).

- Ulrich, M. (2011). The General Stanley McChrystal Affair: A Case Study in Civil-Military Relations. *Parameters*, Spring 2011, pp. 86-100. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/2011spring/Ulrich.pdf> (consultado en agosto 2015).
- Vaïsse, J. (2010). *Why Neoconservatism Still Matters*. Foreign Policy at Brookings, Policy Paper Number 20, May 2010. http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/4/05%20neoconservatism%20vaisse/05_neoconservatism_vaisse.pdf (consultado en septiembre de 2015).
- Van Baarda, T. y Verweij, D. (Eds.). (2009). *The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare. Counterterrorism, Democratic Values, and Military Ethics*. Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Van Creveld, M. (1991). *The Transformation of War*. New York: Free Press.
- Van Leeuwen, M. (2001). Catastrophic Terrorism: Elusive Phenomenon, Deadly Threat. En P. van Ham, K. Homan, M. van Leeuwen, D. Leurdijk y F. Osinga, *Terrorism and Counterterrorism. Insights and Perspectives after September 11*, pp. 7-18. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael. http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20011200_cli_ess_vanham.pdf (consultado en julio de 2015).
- Van Messel, J. (2005). *Unrestricted Warfare: A Chinese Doctrine for Future Warfare?* School of Advanced Warfighting. Quantico, VA: Marine Corps University. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a509132.pdf> (consultado en marzo de 2014).
- Vandergriff, D. (2006). Culture Wars. *Digital War: A View from the Frontline*. August 20, 2006. http://www.dnipogo.org/fcs/culture_wars.htm (consultado en mayo de 2014).
- Vego, M. (2006). Effects-Based Operations: A Critique. *Joint Force Quarterly*, No. 41, 2nd qtr., 2006, pp. 51-57. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA521851 (consultado en agosto de 2015).
- Vennesson, P., Breuer, F., Franco, C. y Schroeder, U. (2009). Is There a European Way of War? Role Conceptions, Organizational Frames, and the Utility of Force. *Armed Forces & Society*, Volume 35 Number 4, July 2009, pp. 628-645. <http://afs.sagepub.com/content/35/4/628.full.pdf+html> (consultado en marzo de 2015).
- Vilanova, P. (2006). *Orden y Desorden a Escala Global*. Madrid: Editorial Síntesis, S.A.
- Villalba, A. (2003). La Evolución del Pensamiento Estratégico. En *Fundamentos de la Estrategia para el Siglo XXI*, pp. 65-140. Monografías del CESEDEN nº 67, Diciembre 2003. http://bibliotecavirtualdefensa.es/BVMDefensa/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=27852 (consultado en marzo de 2015).
- Walsch, J. (2013). *The Effectiveness of Drone Strikes in Counterinsurgency and Counterterrorism Campaigns*. Carlisle, PA.: Strategic Studies Institute, September 2013. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=1167> (consultado en octubre de 2015).
- Waltz, K. (1993). The Emerging Structure of International Politics. *International Security*, Vol. 18, No. 2, Autumn 1993, pp. 44-79. <http://www.jstor.org/stable/2539097> (consultado en julio de 2013).
- Weigley, R. (1986). American Strategy from Its Beginnings through the First World War. En P. Paret (Ed.), *Makers of Modern Strategy. From Machiavelli to the Nuclear Age*, pp. 408-443. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weigley, R. (1991). *The Age of Battles. The Quest for Decisive Warfare from Breitenfeld to Waterloo*. Bloomington: Indiana University Press.

- Weiler, R. (2009). Eliminating Success during ECLIPSE II: An Examination of the Decision to Disband the Iraqi Military. *Master of Military Studies*. Quantico, VA: Command and Staff College, Marine Corps University. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a511061.pdf> (consultado en febrero de 2015).
- Weinberger, C. (1984). *The Uses of Military Power*. Remarks to the National Press Club, November 28, 1984. News Release no. 609-684. <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/military/force/weinberger.html> (consultado en Agosto de 2014).
- Westerman, E. (1996). Relaciones Cívico-Militares. ¿Está la República en Peligro? *Air & Space Power Journal* – Español, Verano 1996. <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apj/international/apj-s/1996/2trimes96/westerman.html> (consultado en marzo de 2015).
- Wheeler, E. (1990). Review of “The Western Way of War: Infantry Battle in Classical Greece” by Victor Davis Hanson. *The Journal of Interdisciplinary History* Vol. 21, No. 1, Summer 1990, pp. 122-125. <http://www.jstor.org/stable/204922> (consultado en abril de 2015).
- White, J. (2004). U.S. Generals in Iraq Were Told of Abuse Early, Inquiry Finds. *Washington Post*, December 1, 2004. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A23372-2004Nov30.html> (consultado en febrero de 2015).
- Williams, M. (2005). *The Realist Tradition and the Limits of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, S. (2009). *From Fourth Generation Warfare to Hybrid War*. March 2009. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA498391> (consultado en enero de 2014).
- Wolfowitz, P. (2000). Statesmanship in the New Century. En R. Kagan y W. Kristol (Eds.), *Present Dangers. Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*, pp. 307-336. New York: Encounter Books.
- Woodward, B. (2002). *Bush at War*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Woodward, B. (2004). *Plan de Ataque. Cómo se Decidió Invasión Irak*. Barcelona: Planeta.
- Woodward, B. (2006). *State of Denial. Bush at War, Part III*. New York: Pocket Books.
- Woodward, B. (2008). *The War Within. A Secret White House History 2006-2008*. New York: Simon & Schuster.
- Woodward, B. (2009). McChrystal: More Forces or 'Mission Failure'. *The Washington Post*, Monday, September 21, 2009. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/09/20/AR2009092002920_pf.html (consultado en octubre de 2015).
- Woodward, B. (2010). *Obama's Wars. The Inside Story*. New York: Simon & Schuster.
- Wright, R. (2004). Top Focus Before 9/11 Wasn't on Terrorism. *The Washington Post*, April 1, 2004. <http://www.washingtonpost.com/archive/politics/2004/04/01/top-focus-before-911-wasnt-on-terrorism/a8def448-9549-4fde-913d-b69a2dd2bf25/> (consultado en agosto de 2015).
- York, J. (2008). Neoconservatism and Leo Strauss: The Place of a Liberal Education. *Critical Studies in Education*, Volume 49, Number 1, March 2008, pp. 67-80. University of Illinois. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/17508480701813557> (consultado en octubre de 2014).
- Zaman, R. (2009). Strategic Culture: A “Cultural” Understanding of War. *Comparative Strategy*, 28:1, pp. 68-88. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01495930802679785> (consultado en mayo de 2015).