



Pontificia Universidad Católica Argentina

“Santa María de los Buenos Aires”

Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación

DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS.

TESIS

**RELACIONES CIVIL MILITARES: Los efectos del control civil sobre la
eficacia militar en gobiernos democráticos. Sus mecanismos institucionales.**

Autor: Mg JOSÉ MARÍA PROTTI

Setiembre de 2017



Pontificia Universidad Católica Argentina

“Santa María de los Buenos Aires”

Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación

TESIS: Doctorado en Ciencias Políticas.

TITULO: **RELACIONES CIVIL MILITARES: Los efectos del control civil sobre la eficacia militar en gobiernos democráticos. Sus mecanismos institucionales.**

AUTOR: Mg JOSÉ MARÍA PROTTI

DIRECTOR: Dr ÁNGEL TELLO

Buenos Aires, setiembre de 2017.

Contenido

CAPÍTULO I 5

INTRODUCCIÓN

<i>ORIGINALIDAD Y RELEVANCIA DEL TEMA</i>	8
<i>ESTADO DE LA CUESTION</i>	10
LAS RELACIONES CIVIL MILITARES.....	11
LOS CLASICOS	13
TEORIAS ALTERNATIVAS.....	18
EFICACIA MILITAR.....	24
CONCLUSIONES	28
<i>HIPÓTESIS</i>	29
<i>ESQUEMA DE LA TESIS</i>	29
<i>ESTRUCTURA DE CAPÍTULOS</i>	30
<i>METODOLOGIA</i>	31

CAPÍTULO II..... 37

MARCO TEORICO

<i>MECANISMOS INSTITUCIONALES DE CONTROL CIVIL</i>	40
MODELOS INSTITUCIONALES	46
<i>DEFINICION DE EFICACIA MILITAR</i>	51
INTEGRACION	52
ADAPTACION	56
LA EFICACIA MILITAR INCLUYE A LOS 2 ATRIBUTOS SIMULTÁNEAMENTE	59

CAPÍTULO III 65

EL REINO UNIDO

<i>EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES DEL REINO UNIDO</i>	66
Primeros mecanismos para incrementar el control civil 1945- 1955	68
Creación del puesto de Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEM Def)	72
Medidas para mejorar la integración conjunta (unificación de las FFAA)	76
Cambia el balance de las relaciones civil militares	79
<i>GUERRA DE MALVINAS</i>	86
<i>GUERRA DE IRAQ</i>	108
<i>GUERRA DE AFGANISTAN</i>	131

<i>CONCLUSIONES CAPÍTULO</i>	141
CAPÍTULO IV	154
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	
<i>EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS</i>	155
Acta Nacional de Seguridad de 1947	159
Acta de Reorganización de la Defensa de 1958	164
Ley Goldwater - Nichols	168
<i>GUERRA DEL GOLFO</i>	187
<i>GUERRA DE AFGANISTAN</i>	206
<i>GUERRA DE IRAQ</i>	228
<i>CONCLUSIONES CAPÍTULO</i>	250
CAPÍTULO V	275
CONCLUSIONES	
<i>DIFERENCIAS ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y EL REINO UNIDO</i>	278
INSTITUCIONES Y MECANISMOS DE CONTROL DEL REINO UNIDO	279
CONTROL CIVIL Y EFICACIA MILITAR EN EL REINO UNIDO	284
INSTITUCIONES Y MECANISMOS DE CONTROL DE LOS EUA.....	285
CONTROL CIVIL Y EFICACIA MILITAR EN LOS EUA	288
EL MODELO MAS ADECUADO	290
<i>ESTUDIOS FUTUROS</i>	293
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	295
PRIMARIA	295
SECUNDARIA.....	296

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

El monopolio en el empleo de la fuerza es lo que distingue a un gobierno de otras instituciones, entender el modo en que se ejerce este monopolio, como se controla y se delega es un aspecto central de la ciencia política.¹

La generalidad de los teóricos coinciden que el problema central de las relaciones civil-militares² consiste en balancear **control civil** con **eficacia militar**. Encontrar un equilibrio entre el ejercicio de una autoridad civil que materialice el predominio de la política, subordinando lo militar; y una autoridad militar que sea lo suficientemente fuerte para cumplir eficazmente su función central en la Defensa Nacional. Un poder militar subordinado que cumpla sus funciones dentro del marco y los límites impuestos por las autoridades civiles; y que al mismo tiempo disponga de las capacidades necesarias para cumplir efectivamente su rol profesional acotado.³ *Para que la democracia sobreviva en el mundo de hoy, debe encontrarse un balance entre controlar a las Fuerzas Armadas y asegurar su eficacia.⁴*

Esta tesis examina un aspecto inexplorado de las relaciones civil militares, **la relación entre control civil y eficacia militar, entre el tipo de control civil que se ejerce, el mecanismo institucional a través del cual se implementa en la práctica, y los efectos que modalidades diferentes de control civil tienen sobre la eficacia militar**; sobre el modo en que los Estados pueden emplear su poder militar para obtener sus metas políticas.

El ejercicio del control civil en las naciones democráticas reconoce una amplia variedad de posibilidades, que pueden ir desde un **control civil dominante** que interviene en todos los aspectos de la preparación, formación y empleo de las fuerzas militares; hasta un **control civil delegativo** que delimita responsabilidades y otorga a las instituciones militares un grado considerable de autonomía para desarrollar sus funciones profesionales. Dentro de ese continuum, entre un control civil máximo o mínimo que son los extremos, existen alternativas variadas para el ejercicio de la autoridad civil que implican instituciones y modelos diferentes de relaciones civil militares, de los que derivan ventajas y desventajas o fortalezas y debilidades para la Defensa Nacional. Durante la Guerra del Golfo Pérsico (1991), el gobierno de Francia ejerció un control civil dominante que privilegió los imperativos políticos por sobre los militares; se decidió desplegar una unidad militar sin concriptos para disminuir los costos políticos domésticos de la intervención, se prefirió evitar la subordinación directa al mando estadounidense y las misiones de mayor riesgo. En

consecuencia, al comandante francés le fue restringido el acceso a las decisiones en el más alto nivel militar de la coalición encabezada por los Estados Unidos, no tuvo participación directa en el planeamiento de las operaciones y sus fuerzas tuvieron un rol secundario como seguridad sobre uno de los flancos del eje de ataque de la Coalición. Por el contrario, las autoridades civiles del Reino Unido ejercieron un control civil delegativo, lo que otorgó mayor autonomía a los militares para solicitar y obtener más fuerzas que las previstas originalmente; lo que les permitió ocupar un rol central en la coalición e intervenir en todos los aspectos del planeamiento para exigir que la división británica sea empleada como parte del ataque principal; privilegiándose consideraciones militares y no políticas.

Relaciones civil-militares funcionales no garantizan resultados exitosos, pero relaciones disfuncionales seguramente producirán opciones estratégicas incompletas e inefectivas. Fracasos o éxitos de países en conflictos han sido atribuidos a la situación de las relaciones civil militares, más específicamente al proceso institucional de toma de decisiones que determina la interrelación entre autoridades civiles y militares de la que surgen las evaluaciones y apreciaciones de situaciones que permiten a los decisores adoptar políticas y estrategias. Con frecuencia, los políticos han responsabilizado a los militares de las fallas para alcanzar los objetivos políticos por conducirse con una autonomía auto-centrada o insubordinada; o en sentido inverso, los militares han acusado a los políticos de perjudicar la estrategia militar⁵ con intromisiones excesivas que no tuvieron en cuenta lógicas operativas. Por ejemplo, la autonomía militar con la que fue concebido el Plan Schlieffen, el ataque de Alemania a Francia durante la 1ra Guerra Mundial, conspiró contra los propios objetivos de la política exterior alemana que aspiraba a evitar que Gran Bretaña se involucrara en una guerra continental como enemigo, o al menos demorara su ingreso hasta que los franceses fueran derrotados. La estrategia militar alemana no estuvo integrada con la estrategia general del Estado y concibió un ataque inicial a través de Bélgica, cuya neutralidad estaba garantizada por un tratado con los británicos, lo que precipitó la entrada de Gran Bretaña en la guerra. La contradicción entre objetivos políticos y militares no había podido resolverse a tiempo; durante años los militares habían desarrollado sus planes y sus capacidades aisladamente, sin supervisión política. En sentido inverso, durante la Guerra de Vietnam se atribuye a un control civil dominante ejercido por Presidente Johnson y el Secretario de Defensa Robert McNamara, la derrota militar. Las restricciones impuestas por las autoridades civiles impusieron una estrategia militar defensiva que dejó la iniciativa en manos del

enemigo.⁶ Se acusa al Presidente Lyndon B. Johnson de privilegiar sus metas políticas de corto plazo sobre las necesidades militares en Vietnam; se sostiene que subordinaba las necesidades estratégicas a las próximas elecciones presidenciales, y demoraba decisiones perentorias respecto a intensificar la guerra o salir definitivamente de ella, lo que terminó afectando la capacidad del gobierno para afrontar efectivamente la complejidad de la Guerra de Vietnam. Cuando la situación exigía acciones militares, Johnson no se apoyaba en sus asesores militares para determinar como resolver el problema militar, sino en sus asesores civiles para determinar como posponer las decisiones. “La Nación fue a la guerra sin el beneficio de un asesoramiento militar efectivo por parte de sus principales asesores militares como establecen las leyes”.⁷

Existen divergencias profundas sobre como debe ejercerse el control civil en la paz y en la guerra; teóricos y practicantes difieren sobre las modalidades más adecuadas de distribuir responsabilidades y existen países con modelos diferentes de relaciones civil militares. Políticos y militares tienen culturas, motivaciones y perspectivas distintas. En general, las preocupaciones de las autoridades políticas están relacionadas con asegurar la subordinación militar, mantener bajo control la situación estratégica, alcanzar los objetivos de política internacional con el mínimo riesgo posible de escalada militar y mantener un gasto militar coherente con las necesidades de defensa y las posibilidades de la economía. Por ello, favorecen estrategias defensivas y la subordinación de la estrategia militar a la política. Por su parte, las preocupaciones más específicas de la perspectiva militar tiene como criterio fundamental la creación del mayor poder militar posible que asegure la victoria en caso de conflicto. En consecuencia, sus preocupaciones están enfocadas en los progresos de la tecnología de los sistemas de armas, en el carácter del conflicto probable, en su evolución y tendencias. El enfoque militar está centrado en las soluciones profesionales y técnicas para lograr el mejor resultado militar con los recursos disponibles; y en los incentivos burocráticos para lograr mayor autonomía y recursos; por lo que suelen preferir estrategias ofensivas.⁸

Aún con la relación de subordinante a subordinado entre lo político y lo militar, las relaciones civil militares implican un proceso bidireccional entre autoridades civiles y autoridades militares, entre el control civil y la eficacia militar; del que dependen el cálculo estratégico, la apreciación de riesgos y amenazas sobre los intereses nacionales, la coherencia de la concepción estratégica y las posibilidades reales para la Defensa.⁹ Aspectos que tienen efectos perdurables sobre la seguridad de un país y la estabilidad de sus relaciones

internacionales. La necesidad de estudiar esta interacción desde una perspectiva que contemple sus dos dimensiones permite comprender las fortalezas y debilidades de todo el sistema de Defensa Nacional y predecir el tipo de poder militar que los Estados pueden generar y emplear según el tipo de control civil y la estructura institucional que se disponga. Las autoridades civiles mandan pero el apoyo que necesitan para tomar e implementar sus decisiones es responsabilidad de funcionarios civiles y militares en la relación interactiva que se desarrolla durante el proceso de toma de decisiones. El poder militar es uno de los componentes fundamentales del poder del Estado; entender cómo los Estados emplean el poder militar es necesario no sólo para interpretar sus capacidades de Defensa, sino también las posibilidades de su política internacional.

ORIGINALIDAD Y RELEVANCIA DEL TEMA

El objeto de estudio de las relaciones civil militares puede simplificarse en sus dos dimensiones básicas, el control civil y la eficacia militar. No obstante, la mayor parte de los escritos e investigaciones se ha centrado preponderantemente en la dimensión del control civil. Son muy escasos los estudios sobre la eficacia militar, la otra parte de la relación. En general, existe un desbalance entre el tratamiento otorgado al control civil con relación al poder militar, especialmente en el caso de la Argentina, donde lo militar ha sido estudiado sólo en su carácter de amenaza al control civil. En un país que históricamente ha experimentado intervenciones militares que han condicionado las instituciones políticas y ha padecido el grado más alto de disfuncionalidad de las relaciones civil militares, que es la toma del poder político mediante golpes de estado, es comprensible que en su momento las principales preocupaciones de las autoridades políticas y de académicos hayan estado relacionadas con los mecanismos institucionales para protegerse de los militares y no con los necesarios para proteger los intereses vitales del Estado de amenazas. Los análisis se enfocaron en preguntarse cuál era el modelo más adecuado para asegurar la obediencia militar, y ya sea que se pusiera el lente en el actor militar o en los actores civiles, o que se lo considerara desde varias aristas: políticas, sociológicas, culturales; el abordaje se ha centrado sólo en una parte de las relaciones civil militares, **el control civil**. Mientras la otra dimensión, **el poder militar**, la eficacia militar o la capacidad de lograr efectos militares, ha estado ausente en general de la preocupación de teóricos y estudiosos.

Cuando el control civil no está asegurado, la pregunta fundamental es **¿qué modelo de relaciones civil militares permiten subordinar definitivamente a las FFAA?**; pero cuando el control civil está garantizado, no es discutible y está legitimado como sucede en los países democráticos en general, cabe entonces interrogarse por la otra dimensión de las relaciones civil militares y plantearse problemas como, **¿qué modelo de relaciones civil militares asegura mejor la Defensa Nacional?**, **¿qué modalidad de control civil proporciona las mayores ventajas para disponer de un instrumento militar eficaz?**, **¿cuál es la estructura institucional que crea las condiciones más adecuadas para la interacción de autoridades políticas y militares en beneficio mutuo?**, **¿cómo se logra el mentado balance entre control civil y poder militar?**, **¿qué efectos tiene un desbalance hacia uno u otro lado?**.

La historia demuestra que los Estados pueden fracasar en sus políticas de defensa cuando realizan un enfoque parcial de la problemática, al considerar sólo una de las dimensiones de las relaciones civil militares, ya sea porque se elaboran estrategias con insuficiente información desde el punto de vista militar, o porque un exceso de autonomía profesional relega las consideraciones políticas a las que debería subordinarse toda estrategia militar. Ciertos Estados han fallado en apreciar correctamente un desafío estratégico por omisión o subestimación del problema, como el caso de Francia en la 2da GM que descubrió tardíamente la amenaza que significaba para su seguridad las capacidades militares alemanas, descuidando su poder militar y sus planes de Defensa. Otros han sobreestimado sus propias capacidades militares desoyendo el asesoramiento militar “experto” como el caso de la campaña alemana a Rusia en la 2da GM decidida por Hitler en contra de la opinión militar, o Nasser Presidente de Egipto, que sobrestimando sus capacidades militares, provocó una crisis con Israel que terminó en derrota en la Guerra de los Seis Días y la pérdida de territorios palestinos, sirios y egipcios. Otros Estados han abdicado ante el asesoramiento militar “experto”, como el caso de Israel en la guerra contra Hezbollah en el Líbano en 2006, que se impuso objetivos políticos que no estaba en condiciones de cumplir militarmente; planteó públicamente que las operaciones militares tenían el propósito de eliminar la capacidad militar de Hezbollah, sin embargo no pudieron lograrlo y continuaron cayendo misiles sobre la población civil durante toda la guerra, lo que fue percibido como una derrota israelí. Se planteó una estrategia militar desconectada del contexto político, social y económico, sin tener en cuenta las consecuencias de acciones ofensivas agresivas en un ambiente urbano con

un enemigo no distinguible de la población civil, lo que produjo considerables daños colaterales que impidieron el logro de los objetivos políticos. Otros Estados han provocado el fracaso de sus FFAA por exceso de intromisión política, generando divisiones internas como el caso del Ejército de Francia durante la guerra de Argelia,¹⁰ o el de EEUU en la guerra de Vietnam cuando el Secretario de Defensa McNamara trató de mantener divididos a los Jefes de Estado Mayor de las FFAA para reducir sus resistencias a la estrategia de “Presión Gradual” que favorecía a las necesidades electorales del presidente Lyndon Johnson, pero que resultaría un fracaso militar, perjudicial para los intereses de EEUU.¹¹

La originalidad de esta investigación radica en que explora la dimensión desatendida de la teoría de las relaciones civil militares, **la eficacia militar, en su relación con el control civil y la estructura institucional.** El valor del estudio se manifiesta en el nivel teórico y en el nivel práctico. **En lo teórico,** identifica una relación de mutua influencia entre control civil y eficacia militar, el análisis determina ventajas y desventajas, fortalezas y debilidades de las distintas modalidades de control civil y las condiciones que se requieren para la eficacia militar de un Estado. Esto es esencial para entender el tipo y las características del poder militar que dispone un país, sus fortalezas y debilidades, sus efectos sobre el control civil en el corto y en el largo plazo, y las opciones estratégicas que las autoridades tienen a su disposición en conflictos internacionales. El tipo de control civil es un factor determinante de la capacidad que tiene un país para la elaboración de su estrategia militar y para su implementación práctica. **En lo práctico,** identifica las instituciones del proceso para la toma de decisiones que son necesarias para el ejercicio de la autoridad civil y para la eficacia militar. También, facilita a los planificadores militares una mayor comprensión del contexto político al que deberán ajustarse sus planes, las restricciones que les impone el marco institucional, y el grado de libertad de acción que tienen para formular la estrategia militar y conducir operaciones militares.

ESTADO DE LA CUESTION

La teoría de las relaciones civil militares no tiene una definición aceptada sobre la eficacia militar. Los estudios de la interrelación entre control civil y eficacia militar la tratan en un nivel muy superficial al enfocarse mayoritariamente en el control civil. Existen visiones dispersas de la eficacia militar, desde la sociología, la historia militar, la teoría de las organizaciones y también desde la ciencia política, pero en general, el tratamiento de la

temática es escaso. Esta investigación intenta cubrir esa vacancia y contribuir con una teoría sobre este aspecto fundamental de las relaciones civil militares y de la defensa nacional, en su relación con el control civil.

En esta sección, inicialmente, se realiza una introducción sobre las relaciones civil militares (RCM), luego se sintetiza el pensamiento de los clásicos Samuel Huntington y Morris Janowitz sobre el control civil y la eficacia militar y se exponen dos teorías adicionales de los teóricos de la disciplina más citados en la actualidad; la de Eliot Cohen que propone otra forma de control civil como alternativa a la de Huntington; y la de Peter Feaver basada en conceptos del “nuevo institucionalismo” que utiliza la teoría de la “Agencia”, para desarrollar el mecanismo con el que las RCM se desarrollan en el día a día. Sigue luego con una revisión sobre los distintos puntos de vista con los que ha sido tratada la eficacia militar y las dificultades que presenta su abordaje.

LAS RELACIONES CIVIL MILITARES

Las relaciones civil militares son uno de los temas más antiguos tratados por la ciencia política. La difícil relación entre la necesidad militar y el control político ha sido una preocupación constante. Platón había entendido que la política involucra el empleo de la fuerza, el uso coercitivo del poder porque la condición humana implica conflictos de intereses, pero se preocupaba por las dificultades que pudieran surgir de la relación entre gobernantes y guardianes (militares). Como hacer que los guardianes fueran fuertes, bravos y al mismo tiempo obedientes.¹² Resolvía el dilema asignando áreas separadas de responsabilidad a gobernantes y guardianes.¹³

Alexis de Tocqueville en su obra “Democracia en América” se ocupa de las tensiones entre las funciones de soldados y políticos, la relación entre las democracias y las guerras, y aunque lo hace con términos diferentes también plantea el problema esencial de las RCM, la dificultad para conciliar el control civil con la eficacia militar. Opinaba que las democracias siempre tendrán una relación difícil con las organizaciones militares;¹⁴ que las diferencias eran inherentes a la democracia misma, a la incompatibilidad entre sus valores y las necesidades funcionales de las organizaciones militares, porque la fortaleza de los ejércitos deriva de su estructura jerárquica y de nociones de sacrificio, tradición, lealtad y honor, lo cual estará siempre en tensión con el ideal democrático de igualdad.

SunTzu y Clausewitz, dos de los clásicos del pensamiento militar más estudiados, se refieren sólo tangencialmente al tema porque las relaciones civil militares no constituyen el objeto de sus obras, pero sus conceptos sobre política y guerra, o sobre la naturaleza de la guerra y del instrumento militar, han servido como referencia de los teóricos modernos.

SunTzu, quien se cree que escribió el libro el Arte de la Guerra en el siglo IV antes de Cristo, dice que el político es quien debe decidir el comienzo de la guerra, pero a partir de su inicio el comandante militar debe actuar con autonomía hasta el resultado final. Al contrario, Clausewitz le otorga un amplio alcance al control político, su perspectiva es que la política no solamente genera o provoca la guerra sino que determina su naturaleza y la condiciona durante todo su desarrollo. No concibe una esfera militar independiente de consideraciones políticas, las decisiones políticas deben apoyarse en el juicio militar, y la conducción militar debe comprender el contexto político porque la guerra es un instrumento de la política.

El primer estudio sistemático sobre las relaciones civil militares es el libro “El Soldado y el Estado” de Samuel Huntington, publicado en 1957. Su propósito era desarrollar un marco teórico para pensar, plantear y definir los temas principales implícitos en el estudio de las relaciones civil militares”.¹⁵ Esta obra es el modelo teórico dominante, punto de partida para los que analizan, escriben o practican las relaciones civil militares. La mayoría de lo que se escribió después es interpretativo o crítico respecto de él.

Para Huntington la política de seguridad nacional¹⁶ existe en tres formas y dos niveles. **La política de seguridad militar (Defensa Nacional)** tiene el propósito de minimizar o neutralizar los esfuerzos para destruir a la nación a través de fuerzas armadas que actúan fuera de sus dominios institucionales o territoriales. La política de seguridad interna aborda el esfuerzo por destruir al Estado por medio de fuerzas que operan dentro de los dominios territoriales e institucionales. La política de seguridad situacional se preocupa por la amenaza de desgaste que surge de cambios a largo plazo en las condiciones sociales, económicas, demográficas y políticas que tienden a reducir el poder relativo del Estado. Cada una de estas tres formas de política tiene dos niveles; un nivel operativo y uno institucional. La política operativa consiste en los medios inmediatos adoptados para responder a la amenaza a la seguridad. **La política institucional se ocupa del modo en la cual la política operativa se formula y ejecuta. Las relaciones civil militares son el componente institucional principal de la política de seguridad militar¹⁷ (Defensa Nacional) y su producto es la estrategia militar.**

LOS CLASICOS

HUNTINGTON

Se enfoca especialmente en el control civil y trata a la eficacia militar en un nivel alto de generalidad. Establece una relación directa entre eficacia militar y profesionalismo. Manifiesta que un cuerpo militar es más fuerte cuanto más se acerca al ideal profesional y que es más débil e inefectivo cuando se aleja de ese ideal.¹⁸ La noción de profesional se fundamenta en tres características distintivas: **maestría o conocimiento especializado, responsabilidad social y espíritu corporativo**. Entiende a lo primero como “la dirección, operación y control de una organización humana que tiene como primera función la aplicación de la violencia”; a la responsabilidad social la explica como el compromiso de servicio del “asesor experto” ante el Estado; y como corporativismo (espíritu de cuerpo) entiende a la conciencia de grupo, al sentido colectivo de unidad orgánica que emerge de la educación y del adiestramiento que es necesario para definir y hacer cumplir las responsabilidades profesionales¹⁹.

Afirma que las instituciones militares de cualquier sociedad están configuradas por dos fuerzas: un **imperativo funcional** orientado sobre las amenazas a la defensa nacional y la necesidad de ser efectivos cuando el Estado convoca a sus FFAA para defenderlo militarmente; y un **imperativo social** que surge de las fuerzas, ideologías e instituciones sociales predominantes dentro de la sociedad. Los **imperativos funcionales, se relacionan con la eficacia militar**, son los que crean la necesidad de elaborar la estrategia para el diseño de fuerzas²⁰ y capacidades militares que puedan enfrentar las amenazas al Estado. Los **imperativos sociales**, se relacionan con el control civil, son los que permiten, por ejemplo, adecuar la ética profesional a los valores sociales y las necesidades de recursos a las posibilidades de la economía. Considera que la interacción de estas dos fuerzas es la esencia del problema de las relaciones civil militares; que las instituciones que sólo reflejan valores sociales pueden ser incapaces de desempeñar su función militar, de lograr eficacia militar. Por el otro lado, puede ser imposible contener dentro de la sociedad a instituciones militares configuradas exclusivamente por imperativos funcionales.²¹

Ambos imperativos, los sociales y los funcionales, son la variable independiente de su teoría y el poder militar que resulta de la interacción de esos imperativos es la variable dependiente. También plantea una variable intermedia, el tipo de control civil, que puede ser

objetivo o subjetivo. Explica al control civil como la situación relativa de poder de los civiles con respecto a los militares y define como su aspecto esencial **a la minimización del poder militar.**²² Considera al **control civil objetivo** como el modelo ideal de relaciones civil militares porque logra un equilibrio que potencia la eficacia militar sin sacrificar los valores sociales, lleva el nivel profesional al máximo y el control civil al mínimo, cuando se considera lo civil y lo militar como dos esferas separadas. Las autoridades civiles definen el propósito y asignan los recursos para el empleo militar y las autoridades militares son responsables de la instrumentación. Produce el nivel más bajo posible de poder político para los militares, los hace políticamente estériles y neutrales, al mismo tiempo que les preserva esos elementos esenciales del poder que son necesarios para la existencia de una profesión militar.²³ No define ni profundiza el concepto de eficacia militar.

El **control civil subjetivo** consiste en lograr la subordinación militar a un grupo o facción civil con intereses políticos particulares, lo que puede estar motivado por la comunidad de valores de la institución militar con ese sector o por mera conveniencia mutua. Este tipo de control niega una esfera militar independiente y es perjudicial para el control civil en el largo plazo al inclinar a los militares hacia un sector político en detrimento de otro, pudiendo modificar la distribución de poder en el ámbito político y otorgarles a los militares un rol más relevante en la lucha política; lo que con el tiempo provoca su politización al familiarizarse con los valores y usos propios del repertorio de poder político, en perjuicio de los específicos de la profesión militar. “La participación de oficiales militares en política socava su profesionalismo, reduciendo su competencia profesional, dividiendo la profesión en contra de si misma y sustituyendo los valores profesionales por valores ajenos”.²⁴ Bajo este control se lleva el poder militar al mínimo y el control civil al máximo, pero sólo por parte de un sector de civiles. Para Huntington sólo puede ejercerse cuando existe un grado muy bajo de profesionalismo en el cuerpo militar.²⁵

Escrito para el contexto de los EUA durante la Guerra Fría, plantea que una de las dos variables independientes es constante y la otra es cambiante. A la **social** (ideología y estructura institucional) la llama constante estructural, ha sido permanente a lo largo de la historia de EEUU y es antimilitar. La ideología del liberalismo es hostil a los valores y requerimientos militares; su visión sobre lo militar en la historia norteamericana ha oscilado entre una *política de extirpación*, que es la eliminación de instituciones vinculadas con la violencia, la reducción de lo militar a lo mínimo posible; y una *política de transmutación*,

significa que en las instituciones militares prevalezcan los valores civiles por sobre sus características militares.²⁶ Ambas debilitan a las instituciones militares y, en consecuencia, a la defensa nacional.

Consideraba que mantener esa constante histórica constituía un peligro para la seguridad de los EUA por el grado de amenaza que significaba el imperio soviético. La otra variable independiente, la funcional, cambia de acuerdo a la gravedad de las amenazas a la defensa nacional que se van conformando. Cuando eso sucede, entra en conflicto con los imperativos sociales antimilitares. Para neutralizar esa debilidad, existen dos posibilidades. Una es cambiar los valores sociales predominantes del liberalismo hacia el conservadurismo, adoptando una *política de tolerancia* con los militares, lo que resulta inviable porque no es posible modificar los valores de toda la sociedad. La otra opción es aislar políticamente a las instituciones militares, otorgándoles autonomía y separándolas de lo político, de modo que en el cuerpo militar influyan más los imperativos funcionales que los sociales. Supone que es la única manera de lograr eficacia militar (es decir profesionalismo: maestría, responsabilidad y espíritu corporativo) en un contexto liberal. El modo de realizarlo es a través del control civil objetivo, que les preserva esos elementos esenciales del poder que son necesarios para la existencia de una profesión militar,²⁷ protege los valores específicos, el espíritu de cuerpo de las unidades, la consideración de las amenazas que es necesario para incentivar la preparación militar; al mismo tiempo que les produce el nivel más bajo posible de poder político, los hace políticamente estériles y neutrales, fácilmente controlables. Es decir favorece tanto al control civil como a la eficacia militar, potencia el poder militar sin sacrificar los valores sociales; lleva el nivel profesional al máximo y el control civil al mínimo.

El modelo está basado en la premisa que el profesionalismo militar es de naturaleza intrínsecamente apolítica. Asume que la dedicación y ocupación de los militares en satisfacer las exigencias de su profesión, elimina los incentivos para participar en el proceso político. Obligados a responder ante la sociedad por su eficacia militar no tienen razones para intervenir en la política.²⁸ Los militares se autoexcluyen del partidismo político porque encuentran desventajoso compartir las responsabilidades políticas sobre causas o ideas que con el tiempo o los cambios de gobierno pierden validez. Lo que es bueno hoy en política, mañana puede ser malo. Argumenta que debido al espíritu de cuerpo que caracteriza a las fuerzas militares, desde adentro mismo se desapueba y sanciona a aquellos que se comportan fuera de estos parámetros. La limitación de este modelo es que asume que los militares

pueden controlarse a si mismos y que es posible separar claramente lo político de lo militar. No contempla la interacción civil-militar; “una de las lecciones de la guerra de Vietnam es que los militares debieron haber estado más involucrados con las autoridades civiles proporcionando análisis estratégico, opciones y asesoramiento”.²⁹

Para Huntington la eficacia militar es mayor profesionalismo, y éste sólo es posible bajo el control civil objetivo, es decir con autonomía. Dicho de otra forma, la eficacia militar es producto de la autonomía profesional.

MORRIZ JANOWITZ

El libro “El Soldado Profesional” de Morriz Janowitz publicado en 1960, con un enfoque sociológico, es otro de los clásicos esenciales de la teoría. Alude indirectamente a la eficacia militar y al control civil, porque no son el foco de su investigación que está orientada a describir la situación de las relaciones civil militares en Estados Unidos desde la perspectiva de la influencia que los valores sociales, y sus tendencias, tienen en los militares. Examina el perfil profesional, la organización y el liderazgo de las instituciones militares estadounidenses durante la primera mitad del S XX. Su importancia radica en que numerosas investigaciones posteriores que han estudiado el control civil y la eficacia militar se han basado en los contenidos teóricos o en los hallazgos de este libro.

Rechaza el supuesto del *control civil objetivo* de Huntington de que pueden separarse nítidamente las esferas civil y militar; su opinión coincide más con el tipo de control civil que Huntington llama *subjetivo*. Sostiene que los militares pueden ser mejor controlados integrándolos a la sociedad que aislándolos como profesionales.³⁰ Propicia la integración de los valores militares con los civiles para incrementar el control civil, aunque acepta que es conveniente tratar de mantener un límite, pese a que nunca se logre, entre esferas distintas para no disminuir la eficacia militar. Al igual que Huntington reconoce que una profesión es más que un conocimiento especializado y que incluye, además, un sentido de identidad colectivo, un sistema de organización interna, y que la administración autónoma implica el desarrollo de un cuerpo de normas éticas y de pautas de desempeño.

Plantea el problema de definir con precisión roles separados para autoridades civiles y militares, “como un resultado de la compleja maquinaria de guerra, se ha debilitado la línea que separa a las organizaciones militares de las no militares, las organizaciones militares han

ido desarrollando características similares a otras organizaciones de gran escala”.³¹ Pero admite la necesidad de establecer un límite al avance de las tendencias civiles para evitar que destruyan el “espíritu combativo”, al que define como la motivación psicológica que impulsa al individuo a triunfar en el combate, sin prestar atención a su propia seguridad personal.³²

Considera que es conveniente mantener una separación de funciones pese a que la tendencia conduce hacia una mayor integración. Pensaba que la evolución de la guerra acentuaba las responsabilidades políticas de los militares porque “cada acción estratégica y táctica no es sólo un problema militar sino también político”,³³ pero advierte “las ubicuas exigencias del combate fijan límites a las tendencias civiles”.³⁴ La distinción entre las necesidades propias de las funciones militares y aquellas que corresponden a las funciones civiles se mantiene intacta.³⁵ Cree que incluso para la guerra de tipo limitado es necesario un formato organizativo y un espíritu de lucha que permita operar eficazmente, y para ello es necesario mantener cierta separación.³⁶

Expone la necesidad de un tipo de control civil que responda a la evolución de los conflictos, “que han ido transformando a las fuerzas militares en fuerzas de características policiales debido a la necesidad de realizar una aplicación mínima de la fuerza, ajustada a un objetivo político limitado, en vez del empleo tradicional que buscaba la victoria militar decisiva mediante el empleo de todos los medios disponibles”.³⁷ Aclara que el concepto policial no alude al rol histórico de intervención en los asuntos internos en los Estados Unidos, donde ya no es necesario porque la autoridad del gobierno central está consolidada, sino al uso limitado de la fuerza en los asuntos internacionales, donde ciertas situaciones requieren la intervención de las FFAA bajo un concepto de empleo de tipo policial, para asegurar “el imperio de la ley” bajo un contexto de alta sensibilidad política y social.³⁸

En su opinión, el cambio de rol militar requiere un ejercicio diferente del control civil en conflictos de tipo limitado porque la ambigüedad propia de la política alcanza a los niveles tácticos menores durante el desarrollo de operaciones militares, lo que plantea a las autoridades civiles la necesidad de imponer restricciones al uso de la fuerza mediante la definición de reglas de enfrentamiento;³⁹ y a las autoridades militares les requiere una adaptación de sus procedimientos operativos tradicionales.⁴⁰ Pensaba que las autoridades civiles debían involucrarse en los detalles de las operaciones militares porque el logro de objetivos limitados requiere un monitoreo continuo y la imposición de restricciones.

Tanto Huntington como Janowitz consideraban que el profesionalismo militar era esencial para la salud de las relaciones civil militares y que una ética profesional militar fuerte facilitaba el control civil, pero mientras el primero sostenía que para lograrlo lo más conveniente era un control civil mínimo que otorgaba mayor autonomía a los militares, el segundo promovía un control civil mayor a través de la integración de valores sociales. También propone que los militares deben participar en política interviniendo en la arena pública para dar su perspectiva de la Defensa Nacional y de las operaciones militares. El modelo asume que el control civil dominante produce una mejor defensa nacional.

Janowitz pensaba que la eficacia militar depende del contexto, que no existen patrones universales de cualidades militares, lo que exige a los militares interpretar la primacía de los objetivos políticos y evaluar las consecuencias políticas de sus acciones.⁴¹ No obstante, reconoce la necesidad de preservar un ámbito profesional particular donde puedan alimentarse los valores militares de combate.

TEORIAS ALTERNATIVAS

ELIOT COHEN

Su libro “Supreme Command” fue muy influyente en el enfoque que tuvo el Gobierno republicano que condujo las guerras de Iraq y Afganistán. Leído por el Presidente Bush y las principales autoridades civiles y militares durante su administración.⁴² Eliot Cohen, profesor de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados John Hoppkins, fue asesor del Ministro de Defensa Donald Rumsfeld como miembro del Directorio de Políticas de Defensa le proporcionó las justificaciones intelectuales para su estilo dominante de conducción. Fue el vínculo más directo entre el ámbito académico y el gobierno de Bush, previamente había sido colega académico del Viceministro de Defensa Paul Wolfowitz y ambos eran miembros del think tank “New American Century” que propiciaba el cambio de régimen en Iraq.

Su preocupación es el control civil y se refiere a la eficacia militar indirectamente de modo contradictorio. Propugna un control civil dominante, lo que Huntington denomina *control civil subjetivo* pero aún más invasivo. Sus ideas coinciden con las de Janowitz, pero va incluso más allá cuando sostiene que los generales deben elegirse entre aquellos que comparten la visión de las autoridades civiles y afirma que los liderazgos políticos de guerra más exitosos son los que ejercen una conducción agresiva y dominante para imponerse y

coaccionar a sus subordinados militares. Expone la tesis que la intervención de autoridades civiles en asuntos militares, en los niveles operacional y táctico, produce mejores resultados; aunque reconoce también que la política puede resultar negativa para el control civil y para la eficacia militar cuando su influencia alcanza también a los asuntos operativos y administrativos de las organizaciones militares.

El enfoque de Cohen está dirigido al control civil en tiempos de guerra, a la conducción del conflicto armado una vez decidido el empleo del poder militar. Comparte la preocupación del académico británico S. E. Finer⁴³ sobre las dificultades que tienen las autoridades políticas para el ejercicio del control civil durante un conflicto, debido a que deben tratar con los expertos militares desde una posición desfavorable. Normalmente, están presionados por la opinión pública e inseguros acerca de sus conocimientos ante las instituciones militares con sus ventajas inherentes de comando centralizado, disciplina, cohesión y valores que pueden resultar muy atractivos para la sociedad civil en tiempos de guerra como patriotismo, coraje, etc.⁴⁴ Finer considera que el profesionalismo militar, en esas circunstancias especiales, en lugar de evitar, puede favorecer el involucramiento de los militares en la política.

Propone el ejercicio de un control civil amplio y dominante sobre los militares durante la conducción del conflicto. En contraste con Huntington, rechaza la existencia de patrones militares independientes de tiempo, lugar y nacionalidad. Cohen piensa que el contexto político define los parámetros operativos y que no puede establecerse una separación entre áreas de competencia. Por ejemplo; a diferencia de un cirujano cuyas competencias pueden ser aplicadas universalmente, sostiene que la competencia militar es particular de cada caso; la concepción de un oficial del Vietcong o de Iraq sobre la aceptabilidad de las bajas de propia tropa que justifican el cumplimiento de una misión, resultaría moralmente inadmisibles para un estadounidense.

Argumenta que no existe una línea clara que separe las decisiones políticas de las militares, el límite es difuso y cambiante según la situación. Los objetivos políticos que definen el empleo de los medios militares son por naturaleza imprecisos y ambiguos, lo que puede resultar frustrante desde la perspectiva profesional y generar un ambiente de tensiones y conflictos antes que de cooperación.⁴⁵

Discrepa con el modelo *objetivo* de Huntington al no admitir una divisoria clara de funciones entre lo profesional y lo político porque sostiene que en la práctica implica un grado limitado de control civil sobre los militares. No acepta la idea que el estadista determina

los objetivos estratégicos y los medios a emplear pero delega en los militares la conducción de la guerra. Para Cohen, el control civil no puede ser el control *objetivo* que propone Huntington como ideal, porque siempre resulta difícil determinar los límites entre fines políticos y medios militares.⁴⁶

Las autoridades políticas deben escuchar la opinión militar pero no siempre deben aceptar su asesoramiento sobre el curso de acción a seguir. Los militares pueden decidir si cumplen o incumplen las directivas civiles en función de cuán divergentes son sus propios objetivos de las directivas recibidas. Esta posibilidad, siempre abierta, es lo que hace necesario un control civil dominante.

Si acepta, en cambio, la validez práctica que tiene el modelo de control objetivo de Huntington durante la paz para contener a los militares fuera del ámbito político bajo la idea de un profesionalismo militar aislado y neutral. Cree que pese a las dificultades prácticas para distinguir funciones, el rechazo de roles separados podría abrir el camino para la politización militar.⁴⁷

Si bien no admite una distinción clara de funciones, ni acepta esferas de responsabilidad separadas, reconoce las características distintivas de la profesión militar y el conocimiento experto que requiere el comando de una organización militar. “Más de un grupo de líderes revolucionarios, desde los comisarios bolcheviques en 1919 hasta los mullah iraníes media siglo después, tuvieron que traer de regreso a los oficiales expertos, en quienes no tenían confianza política pero cuyos servicios profesionales necesitaban”.⁴⁸

A su teoría, que remarca como alternativa a la de Huntington, la denomina ‘el diálogo desigual’, en la que describe a las RCM como una interacción permanente entre civiles y militares durante el desarrollo de un conflicto que se da siempre dentro de un marco jerárquico. Ambas partes deben expresar sus puntos de vistas de manera abierta, franca y hasta “ofensiva” dice Cohen, pero es la autoridad civil quien tiene la última palabra y debe predominar.⁴⁹ La autoridad civil y el comandante militar no están en el mismo nivel en ninguna de las interacciones posibles, el militar proporciona conocimiento y asesora sobre el empleo de fuerzas, pero es el estadista quien toma las decisiones de cómo emplear el instrumento militar para cumplir los fines políticos.

La teoría de Cohen está acotada a los tiempos de guerra, favorece un control civil dominante al que le asigna la ventaja de asegurar que las operaciones militares respondan a las necesidades de las autoridades civiles porque no existen acciones militares que no se

relacionen con consideraciones políticas. Reconoce una lógica operativa específica pero piensa que los militares la pueden ejecutar mejor si un control civil dominante cuestiona, desafía y audita las premisas y juicios profesionales. En general devalúa el asesoramiento militar y la importancia de la lógica operativa en el proceso de toma de decisiones. Cree que la eficacia militar depende principalmente de la integración de la estrategia a las necesidades políticas. Por ello, el nivel de delegación de autoridad no debe determinarse por necesidades militares sino por cálculo político. La limitación más importante de su modelo es que los modelos de ejemplos con los que explica su teoría son todas guerras de supervivencia del Estado y no guerras con objetivos limitados.

PETER FEAVER

Ante las limitaciones de los dos modelos de control civil *objetivo* y *subjetivo*, Feaver también se enfoca en el control civil pero examinado desde una perspectiva distinta. La originalidad de su aporte, con respecto a las teorías precedentes, consiste en que trata el ejercicio del control civil en la práctica. Identifica los factores o mecanismos de interacción cotidiana a través de los cuales puede conducirse el gobierno civil sobre los militares, y el modo en que estos pueden oponerse al control, incluso bajo la apariencia de subordinación.

En el libro “Armed Servants”, siguiendo la teoría del “nuevo institucionalismo”, que ha sido usada para estudiar el comportamiento gubernamental, el control político y delegación de autoridad entre los gobiernos y las burocracias estatales, desarrolla un modelo basado en la “Teoría de la Agencia” o “*Principal/Agente*”, explorando el modo en que actores políticos o económicos en una posición de autoridad superior (*Principal*) controlan actores subordinados (*Agentes*). El *Principal* es el decisor y contrata *Agentes* que lo asesoran, asisten y permiten la implementación práctica de las decisiones.

También plantea su teoría como alternativa a la de Huntington. Cuestiona la relación lineal que establece entre profesionalismo y subordinación, disintiendo con tres aspectos centrales del “Soldado y el Estado”: 1) que existe una diferencia clara entre las funciones de los civiles y de los militares, 2) que la clave para el control civil es el profesionalismo, 3) que la clave para el profesionalismo es la autonomía militar.⁵⁰

La Teoría de Agencia tiene en cuenta la distinción de funciones entre lo civil y lo militar pero no reconoce un tipo ideal de división de roles. Preserva la subordinación militar como un

aspecto central de la democracia, sin asumir la obediencia militar como una constante. Considera que es necesario supervisar y monitorear el cumplimiento continuamente, pero que ese control tiene costos, cuanto más dominante es, mayor es la desconfianza y las tensiones en la relación. Cuanto más delegativo es el control civil, las relaciones civil-militares mejoran pero existen menores certezas de cumplimiento de las directivas civiles. Puede darse el caso que se mantenga un esquema formal de subordinación sin que se obedezca en la práctica, que se incumplan las directivas civiles para perseguir fines propios, como por ejemplo: presionando para obtener mayores recursos que los asignados, ignorando restricciones impuestas en reglas de enfrentamiento/comportamiento y escalando conflictos, incluso cuando la sociedad no está dispuesta a afrontarlos. Un alto grado de profesionalismo puede no implicar obediencia, aunque no se llegue al extremo del golpe militar. Ejemplifica, en el caso de los Estados Unidos, como la desobediencia militar puede expresarse a través de otras formas: 1) con acciones para condicionar políticas mediante sobrestimación de los costos de operaciones militares, 2) con acciones para condicionar políticas mediante operaciones de prensa, filtraciones de información o apelación a terceros actores, 3) con acciones para evitar o demorar la implementación de una política a través de trabas burocráticas.⁵¹

Identifica a la asimetría en la disponibilidad de información como el problema central de la relación *Principal/Agente*, que se agudiza en el caso de las relaciones civil militares debido a la singularidad de la profesión militar en su carácter de **responsable operativo de administrar la utilización de la violencia del Estado**. Los civiles pueden lograr conocimientos y experiencias en diversas áreas de la Defensa Nacional pero solamente los militares pueden ganar experiencia de combate, ya sea real o a través del adiestramiento, lo que les otorga una capacidad que es única.⁵²

Las autoridades militares tienen ventajas con respecto a las autoridades políticas en la disponibilidad de información, como resultado de su saber especializado en la “administración de la violencia”, en los aspectos operacionales, tácticos y logísticos del empleo del poder militar y por su conocimiento interno del estado de las organizaciones militares de las que forman parte. Los políticos tienen áreas más amplias de preocupaciones y aunque pueden ser especialistas en Defensa, finalmente necesitan del apoyo de los que conducen las FFAA en el día a día. Dependen del asesoramiento militar acerca del estado de las capacidades militares que no pueden conocerse sólo a partir de datos duros, de la utilidad de los planes existentes, de las opciones militares disponibles y de la situación de las

operaciones militares en ejecución, entre otras cosas. En consecuencia, el modo de ejercer el control civil no depende sólo de la decisión de hacerlo, sino de capacidades de gestión, de **dispositivos institucionales a través de los cuales las autoridades civiles convierten intenciones de ejercer el control en realidad práctica.**⁵³

Para esta investigación, el aporte más significativo de Feaver es la **descripción de mecanismos de control para ejercer el control civil**, que pueden ser empleados por las autoridades civiles para minimizar la asimetría de información con respecto al conocimiento especializado de los militares; y para hacer converger los intereses del *Principal* con los del *Agente*. Los instrumentos de control pueden delegar más o menos autoridad, pueden ser más o menos dominantes, según sea el grado de profundidad con el que se extiendan dentro de las instituciones militares.

Reconoce la dificultad de encontrar un **balance**; entre un **control dominante** que puede resultar muy costoso, en términos de interferencia, incompetencia civil o incremento de resistencias de los militares; y una **delegación excesiva** que exponga a las autoridades civiles a los problemas y desventajas de la asimetría de información. Coincide con Huntington en la noción que la autonomía puede funcionar como un incentivo para promover el profesionalismo militar.

Feaver reconoce que se enfoca sólo sobre un lado de la problemática, los mecanismos para ejercer el control civil sobre los militares y que no ha prestado atención al otro lado, los efectos o las consecuencias del ejercicio de ese control sobre la eficacia militar, sus ventajas y desventajas. Se pregunta, si la meta de las RCM es realizar una adecuada política de defensa, ¿cuál es el lado negativo de los mecanismos de control civiles?.⁵⁴

Los cuestionamientos que se realizan al modelo de Feaver es que considera a las autoridades del Ministerio de Defensa como *Principales*. Las críticas sostienen que sólo las autoridades electas que son el Presidente/ Primer Ministro y el Congreso son los *Principales*; que el Ministro de Defensa y sus funcionarios políticos deberían también ser considerados *Agentes*, al igual que los militares, que tienen la responsabilidad de apoyar el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales de los representantes del pueblo.

Huntington, Janowitz y Cohen plantean y describen como deberían desenvolverse las relaciones en un plano conceptual sin analizar los mecanismos de su implementación. Solamente Feaver se ocupa de examinar el desarrollo práctico de la relación, reconociendo la

intensidad de la interacción civil-militar en el proceso de toma de decisiones de la Defensa Nacional y el impacto que tienen en la dinámica de las relaciones y en la estrategia que se produce, los diferentes mecanismos de control, y por ende distintos tipos de control civil, que realizan las autoridades civiles.

EFICACIA MILITAR

No es posible encontrar un concepto integral que defina la eficacia militar, en un nivel que sea lo suficientemente general para abarcar los elementos fundamentales que la determinan, y lo suficientemente específico para evaluarla, medirla y obtener conclusiones sobre la dinámica de su evolución en función del tipo de control civil que se ejerce. Ha sido examinada desde varias perspectivas con enfoques parciales, por lo que se presentan dificultades cuando se trata de determinar la eficacia militar de un país y establecer una relación con el control civil. El término es usado coloquialmente con una gran variedad de significados; se utiliza para indicar el cumplimiento correcto de una misión, el nivel de adiestramiento, de alistamiento o de preparación de una fuerza, el grado de profesionalismo de sus integrantes, etc.

Por ejemplo, la sociología ha estudiado la eficacia militar tratando de explicar los factores que permiten que los soldados, individualmente, y las unidades, colectivamente, se desempeñen mejor, examinando la motivación en combate y el efecto que tienen factores como la ideología, o los vínculos de solidaridad que se generan entre los soldados y que conforman el grado de cohesión de las unidades.⁵⁵ Huntington y Janowitz apoyan la idea que el sentimiento de lealtad entre soldados producto de valores comunes surgidos del adiestramiento es lo que lleva a los soldados a combatir mejor, mientras otros sostienen que la moral de los combatientes depende fundamentalmente de creer en la causa que se sirve, que es lo que lleva a soldados a poner en riesgo la vida, como los soldados japoneses de la 2da GM que morían por el emperador, o las unidades alemanas SS, algunas de las cuales fueron muy efectivas, motivadas principalmente por razones ideológicas.

Otros análisis del campo militar relacionan eficacia militar con disponibilidad de medios, con “hardware”: como equipamiento, acceso a la tecnología, o número de efectivos. Se analizan los sistemas de armas, tecnología, número y características de aviones, barcos, tanques, sistemas antiaéreos, y se evalúan sus características técnicas: como probabilidad de

impacto, velocidades, protección, facilidad de mantenimiento, etc, para determinar el grado de eficacia con respecto a un oponente.

En general, los diversos abordajes tienen la limitación de no tener en cuenta una variedad de factores intangibles de la eficacia militar, ciertamente difíciles de mensurar, que también afectan el rendimiento, como la moral de los soldados, el nivel de liderazgo, el grado de profesionalismo o de iniciativa de los diferentes niveles de la estructura de comando, o la coherencia entre objetivos políticos y estrategia. Desde disciplinas diferentes se han presentado estudios acotados, limitados al nivel táctico de la guerra, que han analizado la motivación individual o de grupos pequeños, sin considerar factores de gran importancia como la estrategia, la doctrina, la estructura organizativa, y sin precisar definiciones sobre el concepto de eficacia militar. Antes de la Guerra del Golfo Pérsico, los sistemas de inteligencia de los EEUU, sobreestimaron al Ejército de Iraq, considerándolo el 5to del mundo, en función de analizar sólo su “hardware”.

La ciencia política ha realizado algunos avances agregando otros enfoques como la influencia que ejerce un determinado tipo de régimen político, los efectos de la estructura de clases, o del nivel de conflictos y tensiones en las relaciones civil militares.

Evidentemente, el estudio de la temática exhibe algunos problemas. El trabajo de Allan Millet y Williamson Murray,⁵⁶ “The effectiveness of military organizations” plantea la dificultad que se presenta para definir de manera operativa la eficacia militar. En términos generales, se reconoce que las organizaciones militares eficaces son aquellas que alcanzan los objetivos asignados o resultan victoriosos en la guerra. No obstante, señalan que la victoria no es la característica de una organización, sino el resultado de su actividad; y debido a que la actividad militar ocurre a diferentes niveles, estratégico, operacional y táctico, la eficacia también debe ser medida en niveles distintos, lo que implica características, parámetros y necesidades también distintas. Adicionalmente, para medir la eficacia debe evaluarse también la proporción entre costos y beneficios del esfuerzo. Alemania fue derrotada en la 2da GM, sin embargo sus FFAA fueron consideradas más eficaces que algunos de sus vencedores. Anne Clunan define a la eficacia militar como la capacidad de las FFAA para cumplir sus funciones, establecidas por las autoridades civiles, con eficiencia y con costos políticos, sociales y económicos razonables.⁵⁷

Dan Reiter y Alan Stam en “Democracy and Battlefield Effectiveness”⁵⁸ tratan a la eficacia militar como variable dependiente del tipo de gobierno, argumentando que los

regímenes democráticos la favorecen porque generan mejores niveles de liderazgo y soldados que combaten haciendo un mayor uso de la iniciativa. Stephen Rose⁵⁹ toma como variables independientes a las estructuras sociales dominantes de un país y al nivel de división que existe entre las instituciones militares y la sociedad para explicar el impacto que tienen sobre el poder militar que genera un Estado.

Stephen Biddle y Robert Zirkle⁶⁰ establecen una relación entre el grado de conflictividad de las relaciones civil militares y la capacidad de los Estados para asimilar la tecnología de sistemas de armas. Estudian comparativamente los casos de Iraq y Vietnam y el aprovechamiento diferente que hicieron de los sistemas de defensa aérea que poseían.

Jack Snyder⁶¹ establece un vínculo indirecto entre relaciones civil militares y eficacia militar cuando analiza la 1ra GM y determina que con una mayor participación de las autoridades políticas, es decir con mayor control civil, se hubiese logrado subordinar la estrategia militar a la racionalidad del Estado y se habrían evitado las consecuencias desastrosas que produjeron los planes militares sin supervisión política. Sostiene que previo a 1914, la doctrina militar y el planeamiento fueron dejados en mano de los militares, quienes por naturaleza se inclinan hacia las acciones ofensivas, lo que provocó una escalada del conflicto que no pudo ser controlada por la política.

Barry Posen⁶² argumenta que las instituciones militares, dejadas a su propio criterio, tienen tendencia a mantener sus “procedimientos operativos normales”, se vuelven conservadoras y resistentes al cambio para reducir la incertidumbre. La natural defensa de su autonomía profesional lleva a las organizaciones militares a generar doctrina sin participación política, por lo tanto, no integrada a la estrategia nacional.

Para Thomas Bruneau y Cris Matei la eficacia militar es la capacidad para cumplir misiones; y para medir la eficacia sugieren la evaluación de tres parámetros: 1) la existencia de estrategia, planes y doctrina, 2) la existencia de la estructura y el proceso para desarrollar estrategia, planes y doctrina, 3) la disponibilidad de recursos para cumplir las funciones y misiones.⁶³

Michael Desch expresa que el propósito del control civil no es sólo producir eficacia militar,⁶⁴ sino que al igual que la separación de poderes del gobierno civil tiene la finalidad de preservar las libertades civiles democráticas. Explica que RCM que aseguran la obediencia militar no resultan necesariamente en eficacia militar, y cita como ejemplos a la Guerra de

Vietnam, donde la subordinación de los militares a las autoridades civiles condujo al fracaso de la guerra.

No profundiza sobre la eficacia militar, pero coincide con Huntington en utilizar como variables explicativas a los imperativos funcionales, distinguiendo “amenazas externas” y “amenazas internas”. La variable dependiente son las relaciones civil militares, a las que califica como buenas cuando ante situaciones de conflicto entre intereses civiles y militares, prevalecen los civiles y como malas cuando prevalecen los intereses militares. El grado de control civil puede determinarse en función de las veces que los civiles se imponen en los conflictos con militares. El control civil es débil cuando los militares se imponen la mayoría de las veces, y es fuerte cuando los que se imponen habitualmente en los conflictos de intereses son los civiles.⁶⁵

Risa Brooks realiza un aporte importante para esta investigación con dos de sus libros. En el primero “Shaping Strategy” examina la influencia que las RCM tienen sobre la elaboración de la estrategia estatal para afrontar conflictos internacionales, el proceso de formación de las instituciones que configuran la interacción que se realiza entre civiles y militares en la elaboración de la estrategia para afrontar conflictos internacionales, donde ambos tratan de imponer las normas y las estructuras que mayores ventajas proporcionan a sus intereses.

A través del estudio de una variedad de casos históricos, analizados comparativamente, demuestra que las RCM determinan el proceso institucional que autoridades civiles y militares emplean en la formulación de estrategias para afrontar conflictos. Este proceso afecta las rutinas a través de las cuales las autoridades analizan y comparten información, se consultan entre ellas y toman decisiones luego de apreciar la situación diplomática y política; y las diversas opciones estratégicas que emergen.⁶⁶

Aunque el enfoque no está orientado a la eficacia militar sino a la estrategia general del Estado para resolver conflictos internacionales, la importancia que tiene este trabajo para la investigación es que establece una relación entre control civil, mecanismo institucional o proceso, y producto estratégico, que es una de los factores que influye sobre la eficacia militar.

El otro libro editado por Risa Brooks junto a Elizabeth Stanley “Creating Military Power: The Sources of Military Effectiveness”,⁶⁷ utiliza como variable dependiente a la eficacia militar y como variables independientes a factores tan diversos como la cultura, la

estructura social, las políticas institucionales, las relaciones civil militares y la situación internacional.

Define como eficacia militar al modo en que los Estados usan sus recursos básicos, materiales y humanos, para crear poder militar. Define como poder militar a la combinación que resulta de sumar recursos “duros”, más eficacia militar. Llama recursos a aspectos tangibles como gasto militar, PBI, calidad poblacional, número de efectivos, sistemas de armas. Explica que eficacia militar es la diferencia entre los recursos que dispone un Estado y la capacidad para hacer la guerra, pero no explica de que se trata esta última.

Establece una cadena causal entre el contexto, (configurado por factores políticos, sociales e internacionales), que influye sobre las actividades militares que se realizan, (como el planeamiento estratégico y operacional, la elección de los mandos, las compras de equipamiento, el adiestramiento y la creación de doctrina), lo que determina finalmente como se usan los recursos para organizar el poder militar.

El esquema de análisis de Risa Brooks presenta algunas problemas para establecer una relación entre las relaciones civil militares y la eficacia militar de la que puedan extraerse generalizaciones. Las variables independientes y dependientes son examinadas con un enfoque muy amplio. De las RCM se toman factores muy diversos como culturales, organizaciones internacionales, instituciones políticas, estructuras sociales, pero no se considera al control civil ni las instituciones a través de las cuales se lleva a la práctica; reúne una diversidad de aspectos tangibles e intangibles que dificultan la posibilidad de sintetizar y generalizar.

Ciertamente la eficacia militar depende de un número de factores, algunos internos, particulares de la organización y otros externos como la situación estratégica; la importancia relativa de determinados aspectos varía con cada problema particular, lo que requiere el análisis de casos específicos, que es lo que presenta Risa Brooks; pero de esa forma no puede establecerse una teoría o llegar a conclusiones de aplicación general. En el intento por ampliar las variables y los casos de estudio, se acumulan lecciones de casos diversos de las que no emergen generalizaciones que resulten en una teoría diferenciada.

CONCLUSIONES

Existen discrepancias acerca de cual es el método más apropiado para ejercer el control civil, sobre como debe desarrollarse la interacción entre autoridades civiles y militares,

sobre cuales son los límites entre las jurisdicciones de lo político y lo militar. Existen distintos modelos institucionales y definiciones variadas sobre lo que es la eficacia militar. En general, la teoría de las RCM que define y estudia a la eficacia militar es exigua y muy diversa en su enfoque; más escasa aún es la teoría que utiliza al control civil y sus mecanismos institucionales como variable independiente; al igual que los estudios que examinan la relación entre control civil y eficacia militar, que es lo que pretende realizar esta investigación.

HIPÓTESIS

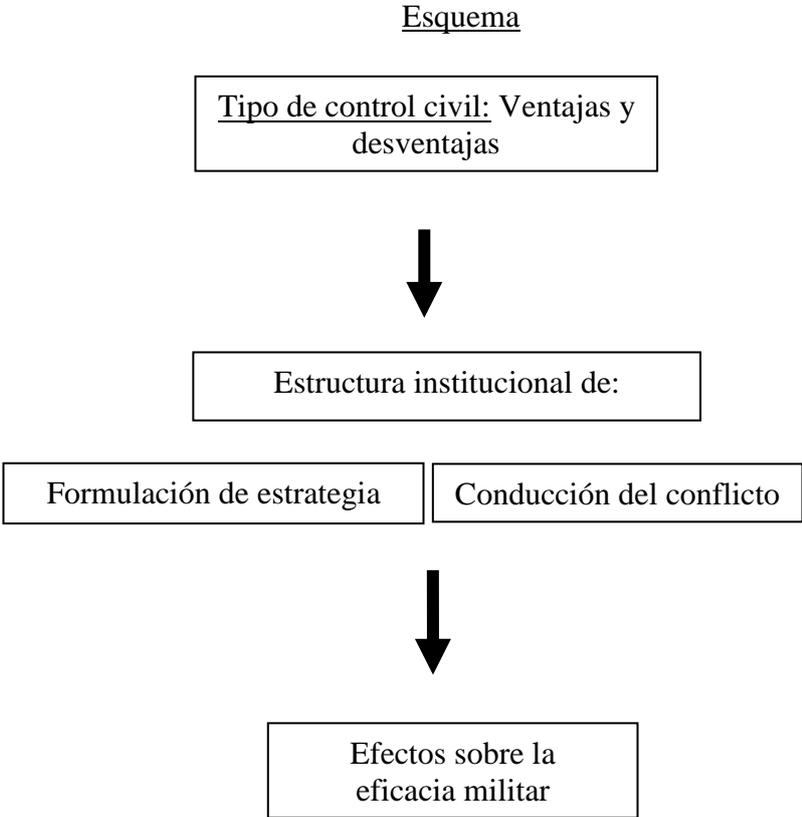
Un mayor control civil favorece la eficacia militar a través de una mejor integración entre objetivos políticos y militares, entre la estrategia militar y la estrategia general del Estado y la integración conjunta (entre las distintas Fuerzas Armadas). También permite una mejor administración de los recursos y proporciona a las autoridades civiles mayores posibilidades de evitar la escalada de conflictos. Un menor control civil favorece la eficacia militar a través de una mejor adaptación de la estrategia militar al ambiente operacional, de un mejor ajuste y empleo de las capacidades militares a las amenazas y a necesidades particulares de cada Teatro de Operaciones.

ESQUEMA DE LA TESIS

La tesis **debe probar una relación entre el tipo de control civil (variable independiente) que se ejerce y la eficacia militar como variable dependiente.** Para determinar el grado de control civil que se ejerce, debe investigar las instituciones (variables intermedias) o mecanismos de control que son necesarios para implementarlo. Para ello, examina la estructura de las instituciones que permiten la toma de decisiones; se estudian las fuentes de asesoramiento que tienen las autoridades civiles, las opciones para emitir órdenes y directivas, los canales para comunicarlás e implementarlás y los instrumentos para supervisar el desempeño de las instituciones militares. El grado de control civil que se ejerce depende de la disponibilidad de esos mecanismos de control. Se propone una definición de eficacia militar que incluye los atributos necesarios para que pueda analizarse su relación con

el control civil, la influencia de actores civiles y militares y sus efectos sobre la formulación y ejecución de la estrategia militar.

El área de análisis es el proceso establecido para la elaboración estratégica y para la conducción del conflicto armado.



<u>Variables independiente</u>	<u>Variable intermedia</u>	<u>Área de análisis</u>	<u>Variable dependiente</u>
<u>Tipo de control civil:</u> Control civil dominante Control civil delegativo	Mecanismos de control civil	Proceso establecido para la elaboración estratégica y para la conducción de la estrategia militar.	Eficacia militar

ESTRUCTURA DE CAPÍTULOS

El capítulo I establece el marco conceptual para el análisis. Se explora la teoría de las relaciones civil militares en sus dos dimensiones el control civil y la eficacia militar. Se examinan los distintos enfoques con los que ha sido abordada la temática.

En el capítulo II se establece un marco teórico. Para determinar el grado de control civil que se ejerce, se investigan las instituciones (variables intermedias) o mecanismos de control que son necesarios para implementarlo. Para ello, examina la estructura de las instituciones que permiten la toma de decisiones; se estudian las fuentes de asesoramiento que tienen las autoridades civiles, las opciones para emitir órdenes y directivas, los canales para comunicarlas y los instrumentos para supervisar el desempeño de las instituciones militares. El grado de control civil que se ejerce depende de la disponibilidad de esos mecanismos de control. Luego se define eficacia militar y se elabora la teoría de cómo el control civil afecta la eficacia militar.

Los capítulos III y IV son comparativos entre los modelos de control civil dominante y delegativo. Para identificar las instituciones o mecanismos de control que se corresponden con cada modelo de control y examinar su impacto en la eficacia militar, se requiere el análisis en profundidad de ciertos casos paradigmáticos de control civil dominante o delegativo. Para el caso del Cap III se estudia la evolución de las instituciones civil militares de Gran Bretaña desde la 2da Guerra Mundial hasta el presente y para el Cap IV la evolución de las instituciones de los Estados Unidos en el mismo período. En ambos capítulos se analizan los roles y atribuciones de las estructuras civil y militares, tanto en la formulación de la estrategia como en la conducción del conflicto.

El capítulo V contiene las conclusiones sintetizando los efectos que la modalidad de control civil tiene sobre la eficacia militar. Se explica el aporte que realiza la investigación al campo de las relaciones civil militares y se sugieren futuras áreas de estudio.

METODOLOGIA

Para probar las hipótesis se emplea el método cualitativo, y se utilizan dos métodos: el estudio de casos y el método comparativo. La demostración se apoya en la teoría existente de ciencias políticas sobre las relaciones civil –militar, sobre nuevo institucionalismo y en la teoría de las organizaciones. El método cualitativo es el más adecuado para evaluar la teoría que propone la tesis de la relación entre control civil y eficacia militar, en el que se examina el funcionamiento de las instituciones de las RCM durante la elaboración de estrategias y en la conducción del conflicto, en la que los distintos actores, civiles y militares, interactúan confrontando y armonizando las diferencias de intereses. Se analiza tanto el proceso como el resultado de la interacción.

Se estudian dos naciones que tienen diferentes formas de ejercer el control, los Estados Unidos y el Reino Unido. La elección de estos países obedece a que son democracias maduras con gran experiencia en la formulación de políticas de Defensa y en el desarrollo de conflictos, donde la variable independiente (tipo de control civil) es diferente y las relaciones civil militares son reguladas mediante instituciones distintas. En ambos países el control civil es reconocido y ejercido, pero su práctica varía considerablemente, lo que proporciona la suficiente variedad a la variable independiente y un amplio campo empírico para examinar el impacto que tiene el modo en que se ejerce el control civil en la eficacia militar. Otro motivo para la elección de estos países, es el hecho de haber tenido la posibilidad de estudiar esta temática en instituciones educativas militares y universitarias de los Estados Unidos, lo que me ha facilitado el acceso a las fuentes no sólo de EEUU sino del Reino Unido.

David Pion Berlin sostiene que a pesar de la enorme diversidad que existe en el grado de democracia de los distintos países del mundo, la naturaleza de la problemática de RCM es bastante similar; debido a dos razones principales; la primera es que todos los países, en grados diversos, enfrentan el desafío de responder ante la sociedad con transparencia sobre el producto obtenido con los recursos asignados. La segunda es que las fuerzas políticas y económicas de la globalización, a través de sus instituciones, exigen parámetros de control civil y de gasto militar similares.⁶⁸No obstante, se reconoce que es necesario investigar el grado en que un modelo tomado de otro país, en otra situación, puede aplicarse en instituciones de otros países en contextos diferentes.

El estudio de casos particulares de empleo del poder militar de ambos países proporciona la suficiente variedad de situaciones de la variable independiente (control civil) para verificar cada una de las hipótesis presentadas con un análisis completo, que permite demostrar los efectos sobre la variable dependiente (eficacia militar) de las distintas modalidades de control civil.

Otro criterio tenido en cuenta para la elección de los casos a estudiar es la necesidad de eliminar los eventuales efectos que otras variables, distintas al control civil, puedan tener sobre la eficacia militar y que puedan magnificar o anular la relación entre variables que propone la teoría. Para ello ambos países que se examinan tienen situaciones similares respecto a las amenazas a la defensa nacional. La teoría realista de las relaciones internacionales sostiene que el nivel de amenaza que los Estados enfrentan determina la estrategia militar que formulan para proteger sus intereses. EEUU y Gran Bretaña como

integrantes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pese a las diferencias de magnitud, tienen necesidades de defensa similares; pero el control civil y las instituciones de las RCM son diferentes, lo que apoya la teoría que se presenta en esta investigación desde el inicio, pues ello demuestra que los incentivos internacionales no son lo suficientemente fuertes como para influir sobre las RCM y determinar un proceso y resultados también similares.

Asimismo, en ambos países existen variaciones de la variable independiente (control civil) mientras se mantienen constantes otras variables que podrían afectar el análisis, tales como aspectos culturales, la práctica democrática, el lugar de los militares en la sociedad, una historia sin golpes militares y experiencias de guerras ganadas y perdidas.

Se trata de minimizar la influencia sobre la eficacia militar de otros factores, al mismo tiempo que se prueba la teoría con situaciones diferentes y similares. No obstante, para reducir aún más las posibilidades de la influencia eventual de otros factores sobre la eficacia militar, la investigación realiza el seguimiento histórico de la evolución institucional de las RCM en cada país luego de la 2da GM, lo que es útil para aislar las variables y profundizar el análisis.

En síntesis, los casos seleccionados son suficientes para satisfacer las necesidades que se plantean y son manejables en el marco de una investigación; proporcionan un espectro amplio de variedad en la variable independiente, pero permiten acotar la influencia de otros factores sobre la variable dependiente. El propósito es examinar cada caso con un grado de detalle en el proceso histórico que permita realizar generalizaciones para ser aplicadas a otras situaciones y poder dar validez a la teoría, evitando caer en descripciones que por ser tan detalladas hagan demasiado específicas las conclusiones.

¹ FEAVER, Peter D. *Armed Servants*, Cambridge Massachussets, Harvard University Press, 2003, pag 113. Traducción propia.

² Se define a las relaciones civil-militares (RCM) como la determinación de roles y responsabilidades de las máximas autoridades civiles y militares que establecen las leyes y normas de la nación.

POSEN Barry, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Germany between the World Wars*, Ithaca, Cornell University Press, 1984, pag 14. Traducción propia.

³ FEAVER, pag 2.

⁴ BRUNEAU Thomas C. and TOLLEFSON Scott D., *Who Guard the Guardians and How*, Austin, University of Texas Press, 2006, pag IX. Traducción propia.

⁵ Por estrategia militar se entiende a la conducción del instrumento militar de un Estado tanto en la paz como en la guerra ejercido por el Presidente de la Nación en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Es el nexo entre la conducción nacional del Estado y la conducción profesional de las operaciones militares y la administración de las fuerzas armadas. Comprende al planeamiento militar conjunto y a la conducción efectiva de los medios que conforman al poder militar. Este nivel de conducción debe organizar los medios del poder militar, elaborar planes para su empleo y dirigir dicho empleo.

Ver United Kingdom Joint Doctrine Publication 0-01, *UK Defense Doctrine*, 2014, pag 10 y 11. Ver United States of America Joint Publication 3.0, *Joint Doctrine*, 2011, pag 1-12 a 1-14. Traducción propia.

⁶ BRUNEAU Thomas C. and TOLLEFSON Scott D., *Who Guard the Guardians and How*, Austin, University of Texas Press, 2006, pag 109. Traducción propia.

⁷ Mc MASTER H.R., *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, The Joint Chief of Staff, and the lies that led to Vietnam*, New York, Harper Collins, 1997, pag 325 y 326. Traducción propia..

⁸ SNYDER Jack, *The Ideology of Offensive: Military Decision Making and the Disaster of 1914*, Ithaca, Cornell University Press, 1984, pag 45. Traducción propia.

⁹ BROOKS Risa A. *Shaping Strategy*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 2008, pag 6 a 9. Traducción propia.

¹⁰ HARRISON Alexander, *Challenging De Gaulle: The OAS and the Counterrevolution in Algeria, 1954-1962*, New York, Praeger, 1989, pag 75. Traducción propia.

¹¹ Mc MASTER H.R., *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, The Joint Chief of Staff, and the lies that led to Vietnam*, New York, Harper Collins, 1997, pag 84. Traducción propia.

¹² BLOOM Allan, *translation of "The Republic of Plato"* New York, Basic Books 1968, pag 51 a 54 Traducción propia.

¹³ VAN ALLER Christopher D., *The Culture of Defense*, Maryland, Lexington Books, 2001, pag 143. Traducción propia.

¹⁴ TOCQUEVILLE Alexis de, *Democracy in America* trans George Lawrence, Garden City New York, Doubleday & Co, 1969, pag 659. Traducción propia.

¹⁵ HUNTINGTON Samuel, *"El Soldado y el Estado"*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995, pag 9 y 10.

¹⁶ En nuestro país se usa el término seguridad para referirse a seguridad interna y el término defensa a seguridad externa.

¹⁷ Huntington, pag 13.

¹⁸ Ibid, pag 22.

¹⁹ Ibid, pag 20 a 29.

²⁰ Diseño de fuerzas: es la planificación de capacidades militares futuras, incluyendo la estructura de organización de las fuerzas, equipamiento, comando y control, logística, inteligencia, personal, instalaciones.

US Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02, 2010, pag 89. Traducción propia.

²¹ HUNTINGTON Samuel, *"El Soldado y el Estado"*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995, pag 14.

²² Ibid, pag 91 y 94

²³ Ibid, pag 94 y 95.

²⁴ Ibid, pag 81 y 82.

²⁵ Ibid, pag 91 a 94.

²⁶ Ibid, pag 160

²⁷ Ibid, pag 94 y 95.

-
- ²⁸ Esta es una de las principales diferencias que limitan la aplicación de este modelo al caso argentino, donde no existe la “demanda social de eficacia militar”, como una variable externa constante.
- ²⁹ GIBSON Cristopher, *Securing the State: Reforming The National Security Decisionmaking Process at The Civil Military Nexus*, England, Ashgate Publishing Limited, 2008, pos 2041. Traducción propia.
- ³⁰ JANOWITZ Morris, *El Soldado Profesional*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1967, pag 335.
- ³¹ Ibid, pag 15.
- ³² Ibid, pag 43.
- ³³ Ibid, pag 27.
- ³⁴ Ibid, pag 43 y 44.
- ³⁵ Ibid, pag 45.
- ³⁶ Ibid, pag 45
- ³⁷ Ibid, pag 404
- ³⁸ En el caso de los EEUU el Ejército fue utilizado para respaldar la autoridad del gobierno central en el caso de huelga y tensiones raciales, como por ejemplo para hacer cumplir las decisiones de la Corte Suprema sobre la integración racial en el sistema de escuelas públicas. JANOWITZ Morris, *El Soldado Profesional*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1967, pag 405.
- ³⁹ Reglas de enfrentamiento son normas que regulan las situaciones, condiciones, grados y el modo en que un elemento militar puede hacer uso de la fuerza. Pueden ser variables según las situaciones o pueden tener un empleo más permanente en aquellos casos, normalmente de operaciones de paz, cuando son el producto de un acuerdo entre partes.
- ⁴⁰ Ibid, pag 27.
- ⁴¹ Ibid, pag 404 a 415.
- ⁴² GIBSON Cristopher, *Securing the State: Reforming The National Security Decisionmaking Process at The Civil Military Nexus*, England, Ashgate Publishing Limited, 2008, pos 2539. Traducción propia.
- ⁴³ FINER S.E, *The Man on Horseback: The Role of The Military in Politics*, Boulder, Colorado, Westview, 1988.
- ⁴⁴ COHEN Eliot A., *Supreme Command*, New York, First Anchor Book, 2003, pag 209. Traducción propia.
- ⁴⁵ Ibid, pag 249.
- ⁴⁶ Ibid, pag 257 y 258.
- ⁴⁷ Ibid pag 243, 244.
- ⁴⁸ Ibid, pag 264.
- ⁴⁹ Ibid, pag 278.
- ⁵⁰ FEAVER, Peter D. *Armed Servants*, Cambridge Massachussets, Harvard University Press, 2003, pag 7. Traducción propia.
- ⁵¹ Ibid, pag 68.
- ⁵² Ibid, pag 68 y 69.
- ⁵³ Ibid, pag 86.
- ⁵⁴ Ibid, pag 298.
- ⁵⁵ BROOKS Risa A. and STANLEY Elizabeth. *Creating Military Power. The sources of military effectiveness*. Stanford University Press. Stanford, California, 2007, pag 5. Traducción propia.
- ⁵⁶ MILLET Allan R., MURRAY Williamson, WATMAN Kenneth N., *The Effectiveness of Military Organizations*, Volume I. Cambridge University Press, 2010. Traducción propia.
- ⁵⁷ CLUNAN Anne, *Globalization and the Impact of Norms on Defense Restructuring*, in Global Politics of Defense Reform, ed. Thomas Bruneau and Harald Trinkunas, New York, Palgrave Macmillan, 2008, pag 37-42. Traducción propia
- ⁵⁸ REITER, Dan and STAM III Alan C., *Democracy and Battlefield Effectiveness*, Journal of Conflict Resolution, 42(3), 1998, pag 259-277. Traducción propia
- ⁵⁹ ROSEN Stephen Peter, *Military Effectiveness: Why Society Matters*, International Security 19(4), 1995 pag. 5-31. Traducción propia
- ⁶⁰ BIDDLE Stephen and ZIRKLE Robert, Technology, *Civil-Military Relations, and Warfare in the Developing World*, The Journal of Strategic Studies. 19(2), 1998, pag 171-212. Traducción propia
- ⁶¹ SNYDER Jack, *The Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disasters of 1914*, Ithaca, Cornell University Press, 1984, pag 15-40. Traducción propia
- ⁶² POSEN Barry R., *The Sources of Military Doctrine*, Ithaca, Cornell University Press, 1984, pag 13-68. Traducción propia

⁶³BRUNEAU Thomas and MATEI Florina Cristiana, *Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations*, http://iis-db.stanford.edu/pubs/22327/Bruneau_final_file.pdf. Ultimo acceso 06 de mayo de 2013. Traducción propia.

⁶⁴DESCH Michael C., *Civilian Control of the Military, The changing security environment*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 2001, pag 4. Traducción propia.

⁶⁵Ibid, pag 8 – 19.

⁶⁶BROOKS Risa A. *Shaping Strategy*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 2008, pag 4.

⁶⁷Ibid, pag 36. Traducción propia

⁶⁸PION BERLIN David, en BRUNEAU Thomas C. and TOLLEFSON Scott D., *Who Guard the Guardians and How*, Austin, University of Texas Press, 2006, pag X y XI. Traducción propia.

CAPÍTULO II

MARCO TEORICO

Se establece una teoría sobre el modo en que el control civil afecta la eficacia militar. Para ello, inicialmente se determinan cuales son los mecanismos institucionales que permiten implementar el control civil en la práctica; luego se concibe una definición de eficacia militar como marco fundamental. Finalmente se relaciona el tipo de control civil con la eficacia militar y los atributos que la determinan.

Peter Hall y Rosemary Taylor definen a las instituciones¹ como “procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones, internalizadas en la estructura organizacional y política del Estado”.² Para este trabajo, se entiende como instituciones de las relaciones civil militares a la estructura jerárquica establecida y a las normas que regulan los roles y responsabilidades de las autoridades civiles y militares, estableciendo el flujo de informaciones y comunicaciones entre ellos. Se examinan los roles de: la más alta autoridad del Poder Ejecutivo (Presidente para EEUU y Primer Ministro para el Reino Unido), el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto, los Estados Mayores Generales de las FFAA y los Comandantes Operacionales.³

La teoría del *nuevo institucionalismo* provee el marco conceptual para examinar las relaciones civil militares desde la perspectiva institucional. La tesis analiza la estructura institucional para observar las relaciones de poder entre autoridades civiles y militares. Este abordaje requiere investigar las condiciones en las que las instituciones se establecen, se implementan y se reforman. El nuevo institucionalismo tiene en cuenta las condiciones en que las instituciones se crean o establecen, los intereses y motivaciones de los actores que intervienen y los efectos no deseados que se generan producto de la dinámica interactiva de las relaciones civil militares para asegurar el control civil y la eficacia militar. Sin dejar de considerar la influencia que mantienen los modelos institucionales preexistentes.

Se asume que las condiciones bajo las cuales las instituciones se configuran son determinantes para definir las normas que prevalecerán y como serán implementadas. Es importante entender si una institución tiene poder formal o real y la extensión de su rol. Por ello, es necesario situar a las instituciones en el espacio político e histórico de su creación y desarrollo. El trabajo estudia el origen de las instituciones, las metas e incentivos de las autoridades con capacidades para adaptar o establecer nuevas instituciones, y las de aquellos

que tienen capacidades para resistir la creación, implementación o reforma de esas instituciones.

El “nuevo institucionalismo” se enfoca en la influencia que tienen las instituciones en el comportamiento gubernamental y procura extraer conclusiones sobre el rol que juegan las capacidades, procedimientos y estructuras organizacionales en las acciones y políticas de gobierno.

La estructura institucional denominada niveles de comando es jerárquica y determina el rol, responsabilidades y funciones de las autoridades civiles que materializan la conducción política; y de las autoridades militares que proveen el conocimiento profesional para la preparación y empleo del poder militar.

Para este trabajo se considera a la estrategia militar como el empleo de medios militares en la guerra para el logro de objetivos nacionales definidos por la estrategia nacional. Se refiere al modo en que el poder militar contribuirá a cumplir los objetivos impuestos por la conducción del Estado a través del empleo de la Fuerza. Su formulación es el resultado de la interacción entre las autoridades políticas y las autoridades militares.

En la estrategia militar los límites entre lo que constituyen responsabilidades políticas y responsabilidades militares son difíciles de precisar. En principio, las autoridades civiles son responsables de determinar los fines de la política exterior y los medios que las FFAA deben utilizar para cumplir los objetivos políticos impuestos. En la práctica, los límites se hacen difusos porque la determinación de una estrategia incluye aspectos militares y políticos; por ejemplo definir si la estrategia militar debe ser ofensiva o defensiva, o si las capacidades militares a desarrollar incluyen armas nucleares o sólo convencionales, requiere una interacción civil militar con responsabilidades compartidas difíciles de distinguir.

Algunos especialistas sostienen que cuanto mayor es la injerencia civil en la estrategia militar se logra una mayor integración con los objetivos políticos y se garantiza la coherencia interna de toda la estrategia. Otros sostienen que las autoridades civiles deben determinar los fines generales y asignar los medios, dejando a los militares el desarrollo de capacidades militares y el modo de empleo de las fuerzas para garantizar un mejor ajuste de la doctrina a las necesidades del ambiente operacional y evitar que incentivos o necesidades de tipo político afecten negativamente el profesionalismo militar.

Son las instituciones civil militares las que definen los roles y responsabilidades de autoridades civiles y militares, el balance de influencias en el proceso de toma de decisiones

estratégicas. Las funciones y atribuciones del Presidente o Primer Ministro, el Ministro de Defensa⁴, el Jefe de Estado Mayor Conjunto o de la Defensa, los Jefes de cada Fuerza Armada, denominados Jefes de Estado Mayor (JJEEMM) y el Comandante Operacional en el Teatro de Operaciones.

El proceso institucional del sistema de Defensa se inicia en el nivel político / estratégico que es responsabilidad de la máxima autoridad política, Presidente / Primer Ministro, quien establece los objetivos y el propósito de una política, y a partir de allí se determinan los recursos y las estrategias necesarias para alcanzarlos. Luego el nivel de la estrategia militar transforma las políticas asignadas al instrumento militar en objetivos militares. Siguiendo hacia abajo, es el nivel operacional quien tiene la responsabilidad de emplear los medios militares en el teatro de operaciones para lograr los objetivos asignados. Finalmente, el nivel táctico que es el de la ejecución, es quien cumple el rol de llevar a cabo las batallas y los combates.⁵

La interacción entre autoridades civiles y militares se produce cuando la máxima autoridad militar recibe la política o estrategia definida por las autoridades políticas, la procesa y determina la estrategia militar (objetivos, recursos, modos de acción) que le llega al Comandante Operacional quien determina su plan y sincroniza todos los esfuerzos para lograr los objetivos asignados, quedando para el comandante táctico la responsabilidad de emplear fuerzas y tácticas para conducir la batalla o el combate. La experiencia práctica demuestra que el esquema ideal de división de funciones y responsabilidades no tiene límites claramente definidos; normalmente se entremezclan roles y funciones, los objetivos son ambiguos, los recursos no se corresponden con los objetivos, y la libertad de acción de cada nivel es muy variable según la situación.



MECANISMOS INSTITUCIONALES DE CONTROL CIVIL

Se requiere más que voluntad política para hacer efectivo el control civil sobre los asuntos militares. Es necesario cierto desarrollo institucional que proporcione la capacidad administrativa para ejercer el poder. Para examinar como se concreta el control civil en la práctica, se tiene en cuenta lo que establece la teoría de las relaciones civil militares y la teoría del comportamiento gubernamental burocrático.

Las instituciones de las relaciones civil militares deben distribuir roles y responsabilidades entre autoridades militares y políticas para satisfacer dos necesidades: 1) proteger los intereses vitales⁶ del Estado haciendo que las FFAA funcionen más efectivamente; 2) asegurar el control del gobierno sobre las FFAA.

Solo en el plano de lo ideal, las decisiones que se toman en una organización están completamente dirigidas a lograr el mejor resultado de lo conjunto. Dentro de cada organización existen perspectivas, modos de procesar la información, rutinas, procedimientos e intereses muy diversos, que es necesario hacer converger si se pretende que operen con unidad de propósito.

Para analizar el comportamiento gubernamental, el control político y la delegación de autoridad que particularizan la relación entre lo político y lo militar, este trabajo se basa en los

modelos del “nuevo institucionalismo” y en la “teoría de la agencia” que puede considerarse una versión actualizada del estudio clásico de Max Weber sobre el poder político y la burocracia.⁷ El abordaje de Max Weber ayuda a entender el lugar de lo militar dentro del Estado y de la sociedad; y demuestra la necesidad de analizar la influencia que la estructura de la burocracia tiene en las relaciones civil militares. Lo militar no sólo constituye una burocracia en si mismo sino que se relaciona con otras burocracias en el marco interno y externo.

La “teoría de la agencia”, por su parte, estudia el modo en que actores políticos o económicos en una posición de autoridad superior (*Principal*) controlan actores subordinados (*Agentes*). El *Principal* es el decisor y contrata *Agentes* que lo asesoran, asisten y permiten la implementación práctica de las decisiones. En la aplicación de esta teoría para abordar las relaciones civil militares; los civiles reconocen la necesidad de disponer de instrumentos de violencia y “contratan” a los militares para que los ejerzan en beneficio de la sociedad”. El *Principal* (autoridades civiles) contrata a los *Agentes* (militares) para que desarrollen la capacidad de emplear la fuerza en defensa de intereses determinados por los civiles. Una vez que se ha establecido el contrato, los civiles buscan asegurarse que los militares cumplan lo dispuesto, para lo cual deben delegar autoridad sin delegar responsabilidad, y cerciorarse que cumplan con el espíritu y la letra de las directivas civiles.⁸ Los académicos discuten si el Ministro de Defensa integra la categoría de principal o agente. Para Christopher Gibson⁹ debe ser considerado como *agente* y no como *principal*; su argumento es que el Presidente y el Congreso tienen el mandato constitucional de controlar no sólo a los militares sino también a la burocracia civil del Ministerio de Defensa que puede también desarrollar sus propios intereses autónomos.

Interacción y jerarquía son los factores determinantes de la teoría del *Principal – Agente*. Feaver cree que esta teoría es aplicable para las relaciones civil militares porque también se trata de una interacción estratégica que se lleva a cabo dentro de un marco jerárquico; aunque como se trata de las instituciones que tienen el monopolio de la violencia, tiene especificidades que obligan a su tratamiento como un caso particular de control político sobre agentes estatales. Es una interacción porque las decisiones que los civiles toman dependen de la expectativa que tienen acerca del comportamiento de los militares y viceversa, cada lado se mueve en función del otro motivado por sus propios intereses. Es jerárquica porque los civiles tienen la autoridad legítima, la ejerzan o no.¹⁰

Así explica Graham Allison la asimetría de información que caracteriza a la relación *Principal / Agente*: el *Principal* es el decisor y el *Agente* es el ejecutor; en el mundo ideal, el *Agente* es un instrumento que funciona casi automáticamente, posibilitando la mejor implementación de una decisión con su asesoramiento y conocimiento. En el mundo real, si el *Agente* domina la información también controla la decisión, por ejemplo cuando se requiere de los servicios de un médico o de un abogado, el paciente/cliente es el *Principal* que elige a su *Agente* (el médico o abogado), quien es realmente el que conoce respecto a las opciones de un tratamiento para una enfermedad y sus potenciales implicancias, o en el caso de un abogado, las posibilidades que brinda la ley y los riesgos que se corren. En la práctica, si bien el *Principal* es quien toma la decisión, la misma está determinada por el asesoramiento que le fue provisto por el *Agente*.¹¹

Aunque para la toma de decisiones resulte necesario el asesoramiento del experto, es evidente que en la relación existe una asimetría en el conocimiento y en la información que se dispone. El problema existe porque los intereses de ambos pueden ser divergentes, el *Principal* puede aspirar a solucionar su problema al menor costo, mientras que el *Agente* (médico o abogado), puede también tener otras intenciones, como por ejemplo la retribución monetaria que recibirá o cualquier otro interés profesional.

En procesos para la toma de decisiones que son complejos, los *Agentes* disponen de información, intereses y conocimientos que no pueden ser fácilmente transmitidos al *Principal*. En esos casos, los *Agentes* son activos participantes de las decisiones, representan los intereses del experto y de este modo se asegura la representación de esos intereses con la finalidad de legitimar decisiones; no sólo deben representar los intereses del *Principal*, sino que es necesario que representen los propios, los de la organización o comunidad a la que pertenecen. Este es un factor a considerar en las RCM porque contar con el apoyo de los profesionales es frecuentemente usado para dar legitimidad a decisiones políticas. El Presidente George Bush para disminuir su propia responsabilidad en el fracaso de Iraq, expresó que los planes ejecutados fueron los propuestos por los militares; y que éstos tuvieron todo el apoyo que pidieron para conducir las operaciones militares.

Como se expresó arriba, esta problemática está presente en Max Weber cuando plantea las limitaciones de la política ante la asimetría de información y explica que cuando predominan los conocimientos expertos, la influencia efectiva del monarca sólo puede ser

permanente sí mantiene una ininterrumpida comunicación con los jefes burocráticos. Es decir, el poder real proviene de la información que tiene la burocracia.¹²

*Es evidente que, por ejemplo, cuando Althoff era ministro de Instrucción de Prusia, los funcionarios profesionales, como el consejero o el jefe de sección, estaban infinitamente mejor informados que su jefe sobre los verdaderos problemas técnicos del ramo. Lo mismo sucedía en Inglaterra. En consecuencia **eran estos funcionarios también los que tenían un poder real frente a las necesidades cotidianas**, cosa que no es en sí misma ninguna insensatez. El ministro era simplemente el representante de la constelación de poderes políticos existentes, y su función era la de defender las medidas políticas que estos poderes determinasen, resolver conforme a estas las propuestas de los especialistas que le estaban subordinados e impartir a éstos las correspondientes directrices de orden político¹³*

La relación entre la política y lo militar que se materializa en la práctica depende de la existencia de instituciones que permitan compensar la desigualdad de información favorable a los militares y característica de la relación *Principal / Agente*. Feaver enumera una serie de mecanismos de control que se usan en las democracias modernas para hacer que los *Agentes* revelen información, o para lograr que sus intereses coincidan con las del *Principal*. Estos mecanismos de control son dispositivos institucionales a través de los cuales las autoridades civiles convierten intenciones de ejercer el control en realidad práctica.¹⁴ Son modos de solucionar la asimetría de información, deben permitir que los agentes revelen información, implementen decisiones o políticas y puedan ser objeto de supervisión y control.

Pueden ir desde un control mínimo con máxima delegación de autoridad a los militares, hasta un control máximo con una muy limitada delegación de autoridad, que es el modo más demandante desde el punto de vista de las instituciones requeridas. Combinando los mecanismos de control de Peter Feaver y el trabajo de Risa Brooks¹⁵ que descompone las instituciones de formulación estratégica en cuatro procesos institucionales; este trabajo sintetiza las posibilidades de las autoridades civiles para ejercer su autoridad en los siguientes tres mecanismos: 1) mecanismos de asesoramiento para obtener información y tomar decisiones, 2) mecanismos para implementar decisiones, transmitir órdenes, directivas y comunicar intenciones y 3) mecanismos para supervisar y controlar el cumplimiento por parte de las FFAA de esas órdenes e intenciones.

1) Por **mecanismos de asesoramiento** se entiende a la obtención de información necesaria para la toma de decisiones. Dependen de las rutinas de intercambio de información y diálogo en el nivel más alto de las jerarquías político militares. En general, los militares tienen mayor información sobre el estado de las propias capacidades y sobre las amenazas. Sobre los costos, riesgos y probabilidades de éxito militar en caso de un conflicto internacional. Las autoridades políticas disponen de mayor información sobre posibilidades políticas y estratégicas propias y de otros gobiernos, lo que resulta fundamental para una apreciación estratégica integral.

Las autoridades civiles pueden tomar mejores decisiones cuando tienen acceso al mayor número de opciones posibles y cuando pueden apreciar los efectos o consecuencias eventuales. Las alternativas para las decisiones son más limitadas y acotadas cuando se recibe un asesoramiento con menor cantidad de opciones, o con análisis poco desarrollados.

2) En segunda instancia las autoridades civiles necesitan **mecanismos de transmisión de órdenes e intenciones** que les permitan asegurarse que sus directivas llegan a los ejecutores sin distorsiones provocadas por jerarquías intermedias y evitan un cumplimiento evasivo de órdenes por parte de una cadena de comando rígidamente estratificada. La estructura jerárquica de las FFAA requiere el tránsito de las órdenes a través de varios escalones de la cadena de comando hasta llegar a aquellos que deben ejecutarlas en el terreno de las operaciones, lo que facilita la desviación de las intenciones originales con que fueron formuladas las directivas.

El grado máximo de control civil dominante es tomar decisiones e impartir directivas sobre la ejecución de las operaciones militares. Un ejemplo citado por Feaver es el caso de la guerra de Vietnam durante el Gobierno del Presidente Johnson cuando la elección de los blancos a ser bombardeados se determinaba desde la Casa Blanca en comunicación directa con los comandantes en operaciones.¹⁶ En EEUU la cadena de comando para el desarrollo de las operaciones militares va directamente desde el Presidente al Comandante del Teatro de Operaciones excluyendo a la máxima autoridad militar, el Jefe del Estado Mayor Conjunto. En Gran Bretaña el Jefe del Estado Mayor de la Defensa es parte de la cadena de comando y las operaciones militares en el terreno están aisladas de la influencia política directa.

3) Finalmente, también se requieren **mecanismos de supervisión y monitoreo**. Aún cuando las autoridades civiles puedan reunir suficiente información como para tomar decisiones fundadas y formular directivas concretas a las FFAA, es difícil asegurarse su cumplimiento en aquellos casos en que los intereses militares difieren de las civiles. Existe un amplio margen de opciones durante el desarrollo del proceso operativo para incumplir el espíritu de las órdenes en beneficio de otras metas.

Los escalones de comando intermedios tienen posibilidades de reinterpretar las órdenes para acomodarlas a sus propios intereses. Durante la Guerra del Golfo en 1991, Israel amenazó con intervenir en la guerra si EEUU no detenía los ataques de misiles SCUD sobre su territorio. Ello hubiese significado la ruptura de la coalición con las naciones árabes. El General Schwarkopft, comandante de las fuerzas multinacionales, recibió la orden de otorgarle máxima prioridad a esta tarea, pero consideró que desde el punto de vista militar los misiles no tenían el potencial de provocar ningún daño significativo y que la tarea de encontrar los lugares de lanzamiento a través de todo Iraq distraería una enorme masa de recursos, por lo que decidió que la manera más eficiente de afrontar la amenaza era seguir con los planes originales y esperar el inicio de las acciones ofensivas previstas para neutralizar completamente a Iraq. El Secretario de Defensa Dick Cheney al advertir el incumplimiento exclamó enfurecido, “Mientras yo sea el Secretario de Defensa, el Departamento de Defensa hará lo que yo ordene. La prioridad número uno es mantener a Israel fuera de la guerra”.¹⁷ Se ordenó responder inmediatamente de manera visible a cada misil que se lanzaba contra Israel. El General Schwarkopft se quejó que esas órdenes interferían con sus planes. Finalmente, Israel se mantuvo fuera de la guerra pese a los muy modestos resultados alcanzados por los militares para impedir el lanzamiento de los SCUD debido a la reticencia a cumplir con el espíritu de la orden.

Monitorear el desempeño de las FFAA permite asegurarse que aquellos que tienen que implementar órdenes e intenciones políticas dispongan de la información y de los instrumentos necesarios para ejecutarlas.

MODELOS INSTITUCIONALES

El proceso de evolución institucional de las relaciones civil militares ha producido modelos organizacionales diferentes. Por ejemplo, en Francia la estructura institucional se ocupa del problema de la asimetría de información proporcionando a los decisores políticos diversidad de fuentes de asesoramiento internas y externas a las Fuerzas Armadas, como estados mayores militares particulares para cada autoridad civil o a través de centros de estudio (*think tanks*) controlados por el gobierno.

Las tres autoridades civiles más importantes de la Defensa Nacional, el Presidente, el Primer Ministro y el Ministro de Defensa, disponen de un estado mayor militar propio presidido por generales o almirantes que no tienen relación jerárquica entre si; lo que les permite recibir un asesoramiento distinto e independiente del que proviene de la cadena de comando formal de las Fuerzas Armadas, evitando el monopolio de información y asesoramiento militar. Aunque estos Estados Mayores particulares que sirven a las autoridades políticas no tienen las mismas capacidades que los que pueden tener los de las FFAA, compensan esa desventaja con un acceso más directo a las autoridades.

Para maximizar las opciones de asesoramiento, la estructura institucional se asegura que las autoridades civiles de Francia nunca deban lidiar con las FFAA como un órgano monolítico. A diferencia del Reino Unido donde la máxima autoridad militar, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, es el único interlocutor militar; las autoridades francesas disponen del asesoramiento de una variedad de oficiales superiores que también son empleados como canales para transmitir órdenes e intenciones, y supervisar su cumplimiento.

Otro esquema muy utilizado durante gran parte del siglo XX ha sido el funcionamiento de una Junta o Comité de Jefes de Estado Mayor de las FFAA, donde los Jefes de Estado Mayor o Comandantes de las distintas Fuerzas Armadas están en un mismo nivel de autoridad y asesoran a las autoridades civiles mediante posiciones que asumen en forma colectiva. Pueden funcionar como un Estado Mayor Conjunto (integrado por representantes de las tres FFAA), con un Jefe que no tiene autoridad por si mismo sino que opera como vocero o representante de posiciones unificadas tomadas por consenso de iguales, entre tres o cuatro generales o almirantes.

El esquema entre iguales no favorece el desarrollo de un asesoramiento militar productivo en opciones estratégicas y análisis profundos. La necesidad de competir por

recursos dificulta la cooperación de las FFAA en beneficio de los intereses integrales de la defensa nacional; porque la legitimidad de los liderazgos de los Jefes de cada Fuerza Armada depende más de la defensa de intereses particulares que de la cooperación hacia lo conjunto. Las diferencias se centran en la definición de roles y funciones de las fuerzas, de los que deriva la organización, equipamiento y desarrollo de cada una de ellas. Se funciona bajo la lógica de “comité”, en la que se requiere de compromisos entre los Jefes para lograr acuerdos unánimes, lo que produce lentitud para resolver asuntos importantes y dificultades para afrontar decisiones controversiales, ya que cualquiera de los Jefes que tenga una posición divergente tiene la capacidad de vetar decisiones. Debido a ello, el producto que se obtiene responde a la negociación dentro de la lógica burocrática en la que ningún actor interesado pierde, el resultado es el mínimo común denominador entre todas las posiciones.

Normalmente, esta Junta o Comité de Jefes de Estado Mayor de las FFAA forma parte de la cadena de comando, lo que hace más difícil la **transmisión de órdenes y directivas de las autoridades civiles** a los comandantes operativos, al igual **que el monitoreo de su cumplimiento** porque las Fuerzas disponen de posibilidades para reinterpretarlas, acomodarlas a sus intereses y filtrar su resultado.

Otro mecanismo de control civil que ha sido utilizado es la rivalidad interfuerzas, bajo un esquema donde las FFAA no están integradas bajo una autoridad, ni en el marco de una Junta o Comité, sino que operan por sí mismas ante las autoridades civiles y compiten entre sí por recursos, influencia y prestigio. Un mecanismo institucional empleado ha sido el de otorgarle al Ministro de Defensa el rol de Presidente de un Comité de Jefes de Estado Mayor, donde éstos se reúnen bajo la presencia del Ministro. La teoría de las relaciones civiles militares ha reconocido que la separación entre fuerzas puede favorecer el control civil, porque las autoridades políticas tienen la oportunidad de quebrar el monopolio de “*expertise*” profesional de un comando militar centralizado y cohesionado, escuchando visiones y estrategias alternativas que emergen como resultado de la competencia y rivalidad entre las fuerzas. Adicionalmente pueden arbitrar entre las FFAA que operan por sí mismas siguiendo sus propios intereses. Esta estructura favorece el control civil pero tiene la desventaja de generar ineficiencias por duplicaciones y redundancias, a la vez que. Dificulta la eficacia militar porque las FFAA operan sin integración conjunta, enfocados en

su “propia guerra o estrategia”, sea la prevalencia del poder aéreo, el poder naval o el terrestre.

La reacción al funcionamiento de “*comité*” de los Jefes de Estado Mayor de las FFAA fue el desarrollo de un esquema institucional dirigido a desvincular el asesoramiento militar de los intereses particulares de cada Fuerza; de independizarlo para que pueda ofrecer una perspectiva integral de la Defensa Nacional. Para ello se establece una autoridad militar máxima, un asesor militar principal que tiene autoridad por si mismo y no en representación de las Fuerzas Armadas, generalmente bajo el título de Jefe de Estado Mayor Conjunto o Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto, por ejemplo el Presidente o *Chairman* de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos (Pres JJ EMC) o el Jefe de Estado Mayor de la Defensa del Reino Unido. Su poder depende principalmente de ser el único militar que tiene acceso instituido formalmente a las máximas autoridades civiles y al Presidente/Primer Ministro en particular.

Esta institución es la que han adoptado la mayor parte de los países integrantes de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), especialmente a partir de la influencia que tuvo la Ley Goldwater-Nichols de EEUU en 1986. El Jefe de Estado Mayor Conjunto puede formar parte de la cadena de comando y ser el nexo con los comandantes operativos como en el caso del Reino Unido o puede estar fuera de la línea de mando como en los Estados Unidos, donde las autoridades civiles pueden transmitir órdenes, supervisar su cumplimiento y recibir asesoramiento del comandante en operaciones sin la intermediación de los jefes de las Fuerzas Armadas, reduciendo las posibilidades de desvío o intervención de intereses burocráticos. En el primer caso las órdenes del Presidente o Ministro pasan a través del Jefe de Estado Mayor Conjunto (JEMCO de aquí en adelante) o Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto (Pres JJ EMC de aquí en adelante), quien tiene la responsabilidad de supervisar la ejecución de las órdenes y asesorar sobre la capacidad de los comandos operacionales para cumplir las misiones asignadas.

La mayor crítica que recibe esta estructura institucional es que no permite quebrar el monopolio de conocimiento militar porque las autoridades políticas quedan limitadas a una fuente única de información. Al no disponer de conocimiento propio no tienen posibilidades de acceder a todo el rango de opciones disponibles para tomar decisiones por fuera del asesoramiento que reciben del único experto a su disposición.

Otro mecanismo utilizado para compensar el monopolio de información y “expertise” de los militares, es el asesoramiento proporcionado desde fuera de las organizaciones armadas. Las autoridades civiles emplean a terceros como fuentes de asesoramiento que proveen alternativas independientes de la estructura de mando de las FFAA, mecanismos de consulta que no provienen exclusivamente de aquellos que deben ser controlados. Normalmente, son los centros de estudios especializados en Defensa Nacional (think tanks) o centros de estudios estratégicos que realizan investigaciones e informes sobre las instituciones de la Defensa y la comunidad de Defensa formada por académicos, periodistas y civiles especialistas del área. En Estados Unidos y Gran Bretaña existen una gran cantidad de prestigiosos institutos privados y públicos que tradicionalmente han nutrido de conocimiento especializado a las autoridades civiles, entre otros el Instituto de Estudios Estratégicos de Londres, la Rand Corporation, Brookings, Council of Foreign Relations, etc. En Washington existen más de sesenta institutos especializados en Defensa y Relaciones Internacionales. “Centros de investigación privados ubicados en la periferia de Washington a menudo determinaron las opciones políticas. El gobierno no tiene tiempo ni capacidades para estudiar en profundidad la formulación de estrategias, los centros de estudios cubren esa necesidad”.¹⁸ Aunque incrementan la cantidad de opciones estratégicas disponibles para las autoridades civiles, su asesoramiento también resulta insuficiente porque carecen de la información necesaria para producir conocimiento de operaciones y tácticas.

Síntesis de instituciones y mecanismos de control civil:

Instituciones / Mecanismos	Mecanismos de Asesoramiento	Mecanismos de implementación, transmisión de órdenes y directivas	Mecanismos de supervisión y monitoreo
Jefe de Estado Mayor Conjunto como principal asesor militar	Unificado –Independiente - No comprometido con los intereses particulares de las FFAA pero genera pocas opciones estratégicas	Dificulta porque aísla lo político de lo militar	Permite mayor control civil cuando no forma parte de la cadena de comando como en EEUU.
Comité o Junta de Estado Mayor	Pobre –Superficial porque responde a intereses particulares de las FFAA	Se dificulta cuando forma parte de la cadena de comando porque permite ser reinterpretada por intereses particulares y diversos de las FFAA.	Se dificulta porque no se tiene acceso directo
Comité o Junta de Estado Mayor presidida por autoridad civil	Se facilita debido a la rivalidad interfuerzas que permite que se generen opciones diversas	Dificulta porque la rivalidad incrementa la distorsión de interpretaciones y fomenta el desarrollo de estrategias particulares	Dificulta por la competencia interna entre las FFAA
Estados Mayores particulares dependientes de autoridades civil	Favorece presentando mayores opciones	Facilita al disponer de un instrumento propio para hacer llegar intenciones y órdenes.	Facilita aunque crea fricciones con la cadena de comando formal
Asesoramiento externo por fuera de la estructura formal	Facilita la diversidad de opciones pero carece de información de operaciones y tácticas - Asesoramiento Insuficiente	Puede facilitar a través de su influencia en medios de comunicación, foros o en la formulación de teorías.	Puede facilitar con información obtenida en los teatros de operaciones por acceso a autoridades, encuestas y registro de acciones

En síntesis, el grado de control civil que puede ejercerse depende de la disponibilidad de estos mecanismos. A mayor cantidad de mecanismos que funcionan efectivamente se corresponde un mayor control civil.

DEFINICION DE EFICACIA MILITAR

Risa Brooks y Elizabeth A. Stanley definen a la eficacia militar como “la capacidad de crear poder militar a partir de los recursos básicos del Estado en salud, tecnología, población y capital humano”. El nivel de eficacia varía con el modo de organización que permite hacer el mejor empleo de esos recursos.¹⁹ Es decir que la eficacia militar, o el poder militar de un Estado no depende sólo de los recursos que se dispongan o los que se destinen como gasto militar, sino de como el Estado usa sus recursos humanos y materiales para desarrollar capacidades militares.

Este trabajo se apoya en el abordaje de Risa Brooks y tiene en cuenta los atributos que propone, pero se enfoca en el empleo del poder militar y no en su desarrollo o preparación. Por eso, la variable dependiente, la eficacia militar se define como “**la capacidad para emplear poder militar que tiene un Estado**”.

Se valora la eficacia militar por la capacidad de asegurar la defensa de una nación a través de la guerra. Por ello la eficacia militar es el resultado de una combinación de atributos (aspectos organizacionales, de recursos, culturales, sociológicos, adiestramiento, doctrina etc.), que dependen de una combinación de factores. Para medir la eficacia militar en este trabajo se utilizarán dos atributos que se consideran esenciales, sin los cuales otros factores tienen escaso valor. Se consideran fundamentales porque determinan la condición básica inicial de la que se derivan otros atributos y factores que también pueden influir en la eficacia militar, en mayor o menor medida según los casos. Son los siguientes:

- **Integración:** de la estrategia militar con la estrategia general del Estado, se refiere a la articulación entre objetivos políticos y militares.
- **Adaptación:** de la estrategia militar al ambiente operacional. Por ambiente operacional se entiende al conjunto de factores que determinan una situación militar en un tiempo determinado: las características del conflicto, la naturaleza de las amenazas o enemigo, el ambiente geográfico, las capacidades de propias fuerzas.

La eficacia militar de un Estado es mayor cuando se dispone de altos niveles de estos dos aspectos. Un alto grado de **integración** de la estrategia militar a los objetivos políticos, una rápida **adaptación** y coherencia de la estrategia militar con el ambiente operacional.

INTEGRACION

La integración se define según el grado en que el empleo del poder militar responde a las directivas políticas y estratégicas. Un poder militar está integrado durante la ejecución de operaciones militares cuando existe coherencia, en sentido vertical, desde el nivel político hasta el nivel táctico,²⁰ y en sentido horizontal, cuando las Fuerzas Armadas operan coordinadamente.

Para evaluar el grado de integración, este trabajo analiza el modo en que la doctrina²¹ y las operaciones militares están alineadas con los objetivos políticos, y el grado en que estos objetivos políticos son coherentes con las capacidades militares disponibles. Con este sentido, se examinan tres aspectos: 1) Si la doctrina y la estrategia militar responden a prioridades políticas y necesidades de política exterior, si el empleo de la Fuerza es restrictivo y los medios militares son empleados con flexibilidad para cumplir objetivos políticos; o si responden principalmente a necesidades militares; 2) Si los objetivos o demandas políticas tienen en cuenta los medios militares que se disponen, las posibilidades y las necesidades militares en operaciones; 3) Si existe integración conjunta entre las Fuerzas. De este análisis surge: si el empleo de la fuerza responde a las orientaciones y directivas políticas, si el asesoramiento militar llega adecuadamente a las autoridades políticas, si los objetivos políticos son alcanzables con los medios militares disponibles y las operaciones militares planeadas.

La lógica de la guerra está determinada por el objetivo político. Clausewitz sostiene que la guerra no es un medio que pueda considerarse por separado, “el fin político es el propósito, la guerra es el medio para lograrlo y los medios nunca deben ser considerados aislados de su propósito”.²² La guerra no puede pensarse, ni librarse, sin la política que la ha creado. “Si tenemos en mente que un fin político es el que origina la guerra, es natural que la razón que motiva su existencia permanezca como la consideración suprema durante la conducción de la guerra”.²³

Dice Clausewitz: “la parte y el todo deben considerarse juntas”;²⁴ “la política constituye la matriz en que se desarrolla la guerra, dentro de la cual yacen esbozadas sus formas generales.”²⁵ “La guerra nunca debe ser pensada como algo autónomo, sino siempre como un instrumento de la política”.²⁶ En su frase más citada “**la guerra es meramente la continuación de la política por otros medios**”²⁷, señala que guerra y política son esencias

diferentes, pero que en la práctica deben considerarse juntas porque interactúan y se modifican mutuamente en un proceso de influencia dinámica. La guerra no puede ser categorizada, reducida o aislada, no existen acciones militares que no se relacionen con consideraciones políticas.²⁸

La integración exige la coordinación a lo largo de toda la cadena de comando hasta el nivel táctico. Actividades militares integradas son aquellas en las que el nivel táctico responde al nivel operacional que a su vez está integrado con el nivel estratégico. Implica la coherencia en el desarrollo de las capacidades militares, la doctrina, el desarrollo de las operaciones militares y los objetivos políticos.

Como dice Clausewitz, la lógica está determinada por el objetivo político, sin ella la guerra sería un sinsentido. La razón por lo que la guerra no puede ser absoluta, es que no puede seguir sus propias leyes sin considerar el todo, que es la política. Si la guerra es parte de la política, ésta debe determinar su carácter, lo que no significa que debe influir en los detalles operacionales, pero sí sobre el planeamiento de la guerra, de la campaña y de la batalla.²⁹ El objeto político es la meta, pero no es “desde ese punto de vista un determinante despótico de las leyes; debe adaptarse a la naturaleza de los medios a su disposición.³⁰ El político representa el elemento dinámico y deliberado de la política estatal. El militar representa el medio pasivo e instrumental, su función consiste en advertirle al hombre de Estado cuando sus fines están más allá de sus medios. El comandante militar nunca debe permitir que su juicio militar sea torcido por la conveniencia política,³¹ pero sí debe entender que el juicio militar incluye el marco político.

Las FFAA no son un cuerpo unificado, las distintas Fuerzas están compuestas por armas, especialidades, sistemas de armas. Cada una trata de imponer su punto de vista, su estrategia y sus intereses burocráticos compitiendo con las otras por recursos y prestigio. Por ejemplo, el Ejército trata de hacer prevalecer y hacer lobby por operaciones terrestres, la Fuerza Aérea pelea por dar prioridad al bombardeo estratégico y la Marina por acciones navales; a su vez dentro del Ejército por dar prioridad a operaciones blindadas, de helicópteros, incursiones de comando, etc. Sin una integración adecuada pueden prevalecer intereses burocráticos de las Fuerzas sobre los del conjunto de la Defensa Nacional; las responsabilidades individuales pueden ponerse por encima de las colectivas. Los Jefes de Estado Mayor de las FFAA reciben mayores presiones para representar los intereses

particulares de sus Fuerzas que los del conjunto; sus subordinados esperan de ellos que los defiendan en la competencia por recursos y funciones con las otras fuerzas.

Ello determina la necesidad de una conducción que tenga la capacidad de integrar el conjunto a los objetivos generales perseguidos por la estrategia para evitar que los planes sean el resultado de la suma de distintos intereses burocráticos. Por ejemplo en Afganistan la Fuerza Aérea Británica cambió los aviones Harrier que tenía desplegados en el Teatro de Operaciones y que eran completamente aptos para apoyar a las fuerzas terrestres en ese ambiente operacional por los Tornado, más modernos y costosos para operar. Se sospecha que con el propósito de agregar aviones Tornado a los inventarios de la Fuerza y, además, excluir a los pilotos de la Marina que sólo podían volar Harrier”.³²

La falta de integración *horizontal* entre las FFAA también afecta la integración *vertical*, *porque dificulta* el acceso de la perspectiva militar a la política. Disminuye la participación militar en el planeamiento estratégico, afectando el proceso de apreciación estratégica y de evaluación de planes operacionales. Se responsabiliza al Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos por no haber desempeñado sus responsabilidades de asesoramiento militar a las autoridades políticas durante la Guerra de Vietnam, pues pese a estar en desacuerdo con la estrategia implementada por el Presidente Lyndon B. Johnson y su Secretario de Defensa Mc Namara, no cumplieron con la obligación legal de proporcionar el mejor asesoramiento militar. Como los jefes de cada fuerza diferían en sus puntos de vista, prefirieron preservar intereses particulares a presentar una estrategia integral y completa con una voz unificada, que se hubiese escuchado más fuerte para alertar sobre la errónea dirección tomada por el gobierno. Al presentarse divididos fueron marginados del proceso de planeamiento, no pudieron proporcionar asesoramiento militar, se comportaron como técnicos que cumplían decisiones sobre asuntos militares que se tomaban en otros lugares.³³

Un mayor control civil permite la integración conjunta³⁴ de las fuerzas de aire, mar y tierra lo que es necesario para lograr la unidad de comando que hace más eficaces las operaciones y permite optimizar el gasto de recursos evitando redundancias o duplicaciones de roles y funciones.

Eliot Cohen insiste que para tener éxito en la guerra y asegurar la **integración**, las autoridades civiles deben ejercer un control dominante, interrogando y cuestionando el juicio militar.³⁵ Allison explica con la “crisis de los misiles en Cuba en 1962” que el comportamiento militar estándar tiene el potencial de escalar los conflictos adquiriendo una

dinámica propia, incluso por fuera de los intereses políticos.³⁶ En el mismo sentido, Barry Posen expresa que es necesario la intervención de las autoridades políticas para asegurarse que la doctrina militar esté alineada con los objetivos políticos.³⁷

Analistas del “nuevo institucionalismo” sostienen que las organizaciones crean propósitos y rutinas desde adentro de las mismas; bajo ese concepto ven a las instituciones militares como organizaciones auto centradas, con intereses autónomos dirigidos a incrementar sus recursos e influencia política; lo que contrasta con la visión de Huntington del ideal profesional de FFAA dedicadas a cumplir con su responsabilidad social de servir a la Defensa Nacional. Sin suficiente control civil, las FFAA pueden privilegiar los objetivos militares a los políticos, subordinando la “lógica” a la “gramática”. Michael Desch sostiene que las autoridades militares son más conservadoras que las autoridades civiles para decidir el empleo de la fuerza, pero una vez resuelto son renuentes a un empleo restrictivo de los medios militares, tienden a un empleo sin limitaciones para asegurarse la victoria militar, lo que lleva a un escalamiento de los conflictos.³⁸

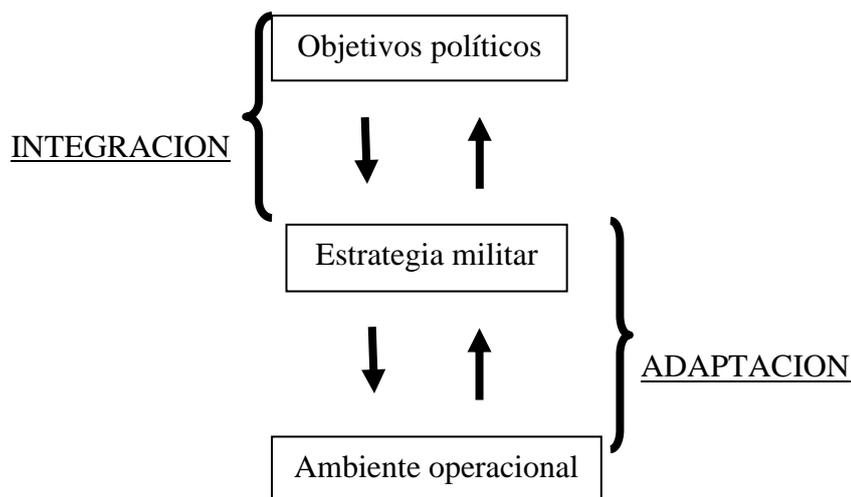
Los ejércitos profesionales priorizan la ofensiva, y siempre exageran su utilidad con respecto a las acciones defensivas u otras restrictivas. Durante las intervenciones militares la actitud mental ofensiva crea presiones a las autoridades civiles y genera el riesgo de escalada de los conflictos. Además de preferir acciones ofensivas el militar profesional prefiere el empleo de fuerzas “masivas” para disminuir pérdidas, reducir bajas y asegurarse la victoria. Para ello presentan o configuran los problemas de manera que justifiquen mayores recursos.³⁹

Las ventajas y desventajas de un mayor control civil con respecto a la integración, pueden resumirse en lo siguiente:

Ventajas	Desventajas
Mayor coherencia de la doctrina y de la estrategia militar con objetivos políticos. Mayor coordinación en todos los niveles del conflicto Permite la integración conjunta Menores posibilidades que escalen los conflictos.	Se priorizan las necesidades políticas por sobre las necesidades militares Las interferencias políticas pueden afectar negativamente las operaciones militares. La perspectiva militar puede tener dificultades para acceder a las máximas autoridades políticas.
INDICADORES	
<ul style="list-style-type: none"> - Integración de la doctrina y las operaciones militares con los objetivos políticos. - La articulación de la actividad militar en todos sus niveles - Integración conjunta 	

ADAPTACION

Se define como la coherencia de la estrategia militar con respecto al ambiente operacional. Así como la eficacia militar depende de la **integración**, que es la coherencia de lo militar con lo político; también depende de la coherencia de lo militar con el ambiente operacional, a lo que se denomina **adaptación** para este trabajo.



Es lo que permite que las FFAA tengan el diseño y la estrategia más adecuada para desarrollar operaciones militares ajustadas a necesidades militares particulares, de un lugar, tiempo y contexto específico. Requiere la capacidad de innovar y adecuar la estrategia a los cambios que surjan en las amenazas al Estado, en las propias capacidades y en el marco político doméstico e internacional.

Para evaluar el grado de adaptación, este trabajo analiza el modo en que la estrategia militar responde a las características del conflicto y a la naturaleza de las amenazas, si explota las vulnerabilidades de los adversarios y las fortalezas de las capacidades propias, y si tiene en cuenta las restricciones y limitaciones del marco socio-político.

La guerra no puede ser separada, ni pensada sin su contexto, pero tampoco sólo a partir de su contexto. Cada guerra es particular de un momento y un lugar, de las características de los actores participantes, del ambiente geográfico. Clausewitz describe la guerra como "**un verdadero camaleón**", que cambia permanentemente y adapta su apariencia a las variables condiciones sociopolíticas en las que se desarrolla, a los avances tecnológicos, a las capacidades del enemigo, a las propias capacidades disponibles, a las características de la

población, del terreno, de las condiciones meteorológicas; continuamente se generan nuevas configuraciones.

Huntington, se basa en el concepto de Clausewitz sobre la naturaleza dual de la guerra para afirmar que “la guerra es simultáneamente una ciencia autónoma con su propio método y metas y sin embargo una ciencia subordinada en tanto que sus fines últimos vienen de fuera de sí misma,”⁴⁰ provienen de la política.

Una consideración del empleo de la fuerza aislada de su contexto, que priorice principios o leyes operativas, lo militar sobre la política, implica no ajustarse a la naturaleza de la guerra que se libra. Pero al mismo tiempo, la guerra es independiente de la política en el sentido que tiene sus principios, sus normas, métodos y procedimientos. Para Huntington los patrones objetivos de competencia profesional militar son universales y susceptibles de aplicación general al margen de tiempo y lugar.⁴¹ Al igual que las calificaciones de un buen cirujano son iguales en Zurich que en Nueva York, los mismos patrones de competencia profesional se aplican en Rusia y en Estados Unidos y en el siglo XIX como en el XX.⁴² **La ciencia militar está subordinada a la política, y sin embargo es independiente de ella porque tiene sus propias normas.**

De acuerdo con las ideas de Huntington, algunos analistas atribuyen las fallas en las guerras de Vietnam y de Alemania en la IIda GM al exceso de intromisión de las autoridades políticas en áreas militares, que limitaron la autonomía militar sin tener en cuenta lógicas operativas. Por otro lado, los éxitos de EEUU en la 2da GM, Israel en el Yon Kippur o la Guerra de los Seis Días, entre otros, se atribuyen a la clara separación entre responsabilidades políticas y militares.

Bajo un control civil dominante, una interferencia excesiva de las autoridades civiles puede crear dificultades a las misiones operacionales. En los EEUU varios analistas han responsabilizado al Ministro de Defensa Robert Mc Namara del fracaso de la estrategia de “Presión Gradual” sobre Vietnam del Norte por reducir la conducción de las operaciones militares a la aplicación de técnicas y metodología de análisis de sistemas y administración; siendo que la guerra, dominada por la imprevisibilidad psicológica que resulta de los efectos de “muerte y destrucción”, no está sujeta a reglas de predicción ni fórmulas cuantitativas. “Mc Namara creía fervientemente que las armas nucleares y la situación internacional creada por la Guerra Fría habían transformado el pensamiento y la experiencia militar tradicional en irrelevante y hasta peligroso para la situación política contemporánea. Pensaba que su

metodología de análisis de sistemas podía compensar la falta de formación y experiencia militar”.⁴³ Para Huntington, delegar autoridad y otorgar autonomía a lo militar evita la incidencia negativa de intereses políticos, genera doctrina y planes militares superiores y disminuye los conflictos entre autoridades civiles y militares.

Un control civil menor que proporciona mayor autonomía a las FFAA, favorece la adaptación porque aísla a los militares de intereses ajenos a las necesidades operacionales y les permite concentrarse en su misión y en sus tareas. Con mayor control civil se incrementan los riesgos de no tener en cuenta la “gramática militar”, de priorizar la necesidad política por sobre la necesidad militar, pero también puede permitir la intervención de las autoridades políticas para producir cambios rápidos que favorezcan la adaptación cuando existen organizaciones militares altamente profesionalizadas. El Secretario de Defensa de los EEUU Robert Gates requirió cambios urgentes en las FFAA para poner mayor prioridad en las guerras que debían ganarse ahora en Iraq y Afganistán, por sobre la continuidad de los proyectos de sistemas de armas que estaban en marcha desde antes de estos conflictos, y que en teoría servirían para las guerras del futuro.

Las ventajas y desventajas de un mayor control civil con respecto a la adaptación, pueden sintetizarse en lo siguiente:

Ventajas	Desventajas
Puede forzar cambios a FFAA profesionales que tienen resistencia a cambiar parámetros sólidamente afianzados.	El asesoramiento militar prioriza las necesidades políticas por sobre las necesidades militares en el empleo de Fuerzas. Las interferencias políticas afectan negativamente la formulación estratégica y las operaciones militares. La perspectiva militar tiene dificultades de acceso a las autoridades políticas
INDICADORES	
Modificaciones para ajustarse al ambiente operacional de : <ul style="list-style-type: none"> - Estrategia - Equipamiento - Organización 	

LA EFICACIA MILITAR INCLUYE A LOS 2 ATRIBUTOS SIMULTÁNEAMENTE

Ambos atributos son interdependientes y son esenciales para la eficacia militar. La disminución de uno de ellos afecta al otro e implica una reducción del poder militar. El poder físico de las organizaciones militares, el acceso a la tecnología y recursos de equipamiento no compensa la falta de integración de la estrategia al marco político o la adecuación al ambiente operacional. Del mismo modo, de poco sirve una armonía perfecta entre objetivos políticos y militares si se carece de la capacidad de disponer de personal de calidad, educados y adiestrados para operar con elevados estándares de profesionalismo en función del enemigo y la situación que enfrentan.

Se coincide que durante la 2da GM, el ejército de Alemania demostró mayor eficacia táctica y operacional que el resto de los ejércitos, sin embargo, paulatinamente fue fracasando en todas sus campañas. Es evidente que los alemanes exhibieron un alto grado de profesionalismo, de adaptación al ambiente operacional y disponían de equipamiento y adiestramiento de calidad; sin embargo la falta de **integración**, entre objetivos políticos que se fueron expandiendo con nuevas campañas y posibilidades militares reales, los llevó finalmente a perder la guerra.

En la guerra de Israel contra Hezbollah en el Líbano en 2006, las Fuerzas de Defensa de Israel evidenciaron fallas para la ejecución de operaciones convencionales. Anteriormente, habían desarrollado una gran maestría profesional, debido a la experiencia obtenida de las varias guerras que libraron. Sin embargo, habían ido perdiendo estas capacidades, debido a las exigencias planteadas por la insurrección palestina en los últimos años que los había inclinado hacia la ejecución de operaciones de nivel unidad y menores, principalmente incursiones y acciones aisladas, en conflictos de baja intensidad. No pudieron **readaptarse** rápidamente para ser eficaces; alejados de la necesidad de operar integrados en magnitudes mayores perdieron la capacidad de coordinar la maniobra en la ejecución de operaciones complejas. Experimentaron graves fallas y fueron aferrados en ataques frontales poco profundos, evidenciando graves dificultades para mantener la movilidad, cuando tenían que operar bajo un comando y control descentralizado, lo que les impidió lograr los objetivos políticos planteados, pese a la gran superioridad de sistemas de armas y de adiestramiento profesional.

⁴⁴ No habían comprendido las nuevas necesidades que planteaba el ambiente operacional con una amenaza como Hezbollah; una organización irregular con capacidades de sistemas de

armas de alta tecnología que antes sólo podían disponer los Estados, empleándolas coordinadamente mediante células autónomas descentralizadas.

Al final de la 1ra GM en 1918, los alemanes quebraron el frente estabilizado de los aliados mediante la implementación de las “tácticas de infiltración”, que consistían en concentrar las fuerzas en un punto del dispositivo, provocar una ruptura, abrir una brecha y luego ir ensanchándola y profundizándola a través de una secuencia de acciones tácticas que impedían a las defensas reaccionar a tiempo. Los alemanes habían innovado para romper con la inmovilidad de las operaciones, demostraron un alto grado de **adaptación** y profesionalismo; sin embargo carecían de los recursos físicos y del apoyo político para sostener las operaciones por tiempo prolongado. Pese a la superioridad de los alemanes para emplear las fortalezas propias contra las debilidades del enemigo, la falta de integración entre los niveles político y estratégico militar impidió consolidar los éxitos iniciales.

Existe una relación entre el grado de control civil que se ejerce y la eficacia militar. Aunque en la eficacia militar también influyen otros aspectos, las naciones que disponen de instituciones de las relaciones civil militares que permiten el desarrollo de una estrategia militar que dispone de los dos atributos tienen probabilidades de lograr mayor eficacia militar que aquellas que no la tienen.

Una síntesis de los atributos y sus indicadores, es la siguiente:

INTEGRACION	ADAPTACION
Si la estrategia militar responde a la estrategia nacional. Si los objetivos militares están integrados a los objetivos políticos	La coherencia de la estrategia militar con respecto al ambiente operacional.
INDICADORES	INDICADORES
Integración de la doctrina y las operaciones militares con los objetivos políticos. La articulación de la actividad militar en todos sus niveles Subordinación a las autoridades civiles. Integración conjunta	Modificaciones para ajustarse al ambiente operacional de : Doctrina Equipamiento Organización Capacidad para ejecutar operaciones complejas.

Una síntesis de la relación entre los tipos de control civil y eficacia militar, donde las ventajas de un tipo de control son las desventajas del otro y viceversa es la siguiente:

Mayor Control Civil:

Ventajas	Desventajas
Mayor integración de la estrategia militar con los objetivos políticos Menores posibilidades que escalen los conflictos Facilita la integración conjunta	Menores posibilidades que la perspectiva militar sea considerada porque el asesoramiento militar tiene dificultades para acceder al nivel de decisión política. Mayor posibilidad que el Estado asuma compromisos incoherentes con los medios militares disponibles.

Menor Control Civil:

Ventajas	Desventajas
Mayor adaptación a las necesidades del ambiente operacional Posibilidades de lograr mayores recursos Mayores posibilidades que la perspectiva militar sea considerada en el proceso de formulación estratégica Mayor consideración de las amenazas a largo plazo	Menor integración de la estrategia militar a los objetivos políticos. Se dificulta la integración conjunta. Mayores posibilidades de escalada del conflicto Mayor demanda de recursos militares

¹ El Dr Medrano expone la definición clásica de Maurice Hauriou también aplicable a lo que se pretende explicar en este trabajo: “una institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social; para la realización de esta idea, se organiza un poder que le procura los órganos necesarios; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de la idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidas por órganos del poder y reglamentadas por procedimientos.” MEDRANO, José María: *Para una Teoría General de la Política*, Buenos Aires, Educa, 2012, pag 191.

²HALL Peter A. and TAYLOR Rosemary C. R., *Political Science and the Three New Institutionalism*, Political Studies 44, 1996, pag 936. Traducción propia.

³ No se tiene en cuenta la influencia del Poder Legislativo.

⁴Para este trabajo la denominación de las posiciones gubernamentales se traduce asimilando su nombre a las de la República Argentina. La denominación actual del Ministro de Defensa del Reino Unido es Secretario de Estado para la Defensa, su denominación anterior entre 1940 y 1964 fue Ministro de Defensa. En EEUU la denominación actual es Secretario de Defensa.

⁵ Ver United Kingdom Joint Doctrine Publication 0-01, *UK Defense Doctrine*, 2014, pag 10 y 11. Ver United States of America Joint Publication 3.0, *Joint Doctrine*, 2011, pag 1-12 a 1-14. Traducción propia.

⁶ Por intereses vitales de un Estado se entienden aquellos relacionados con la supervivencia del mismo. Sobre el particular existe una variada gama de opiniones, siendo por lo tanto necesario hallar un elemento referencial más seguro. En el caso argentino, dicho elemento puede hallarse en el texto de la ley 23.554 de Defensa Nacional que en su artículo 2 menciona como finalidades de la misma: la soberanía e independencia, la integridad territorial, la capacidad de autodeterminación, la vida y libertad de los habitantes y los recursos nacionales.

⁷Ver especialmente *Politics as a Vocation* en WEBER Max, *Essays in Sociology*, Translated by GERTH H.H and WRIGHT MILLS C. Oxford University Press, New York, 1946, pag 71. Traducción propia.

⁸ FEAVER, Peter D. *Armed Servants*, Cambridge Massachussets, Harvard University Press, 2003, pag 54 y 55. Traducción propia.

⁹GIBSON Cristopher, *Securing the State: Reforming The National Security Decisionmaking Process at The Civil Military Nexus*, England, Ashgate Publishing Limited, 2008, pos 332. Traducción propia.

¹⁰FEAVER, pag 54.

¹¹ALLISON Graham y ZELIKOW Philip, *Essence of Decision*, New York, Addison Wesley Longman, Inc, 1999 Second Edition, pag 272. Traducción propia.

¹² WEBER Max, *Essays in Sociology*, Translated by GERTH H.H and WRIGHT MILLS C. Oxford University Press, New York, 1946, pag 91. Traducción propia.

¹³Ibid, pag 91.

¹⁴ FEAVER, Peter D. *Armed Servants*, Cambridge Massachussets, Harvard University Press, 2003, pag 86. Traducción propia.

¹⁵BROOKS Risa A., *Shaping Strategy: The Civil-Military Politics of Strategic Assessment*, New Jersey, Princeton University Press, 2008. Traducción propia.

¹⁶ Ibid, pag 85.

¹⁷ ALLISON Graham y ZELIKOW Philip, *Essence of Decision*, New York, Addison Wesley Longman, Inc, 1999 Second Edition, pag 165. Traducción propia.

¹⁸ FEAVER, pag 312.

¹⁹ BROOKS Risa A., STANLEY Elizabeth A., *Creating Military Power The Sources of Military Effectiveness*, Stanford, Stanford University Press, 2007, pag 9. Traducción propia

²⁰*Los niveles del conflicto, o de la guerra que es el término más apropiado, son estratégico, operacional y táctico. Estos tres niveles engloban a todo el fenómeno de la guerra y cada uno de ellos considera fines, medios y acciones diferentes, por lo que responden a distintos niveles de responsabilidad, de planeamiento, preparación y ejecución. Existe interdependencia y no pueden determinarse límites precisos entre ellos.*

El nivel estratégico comprende la estrategia nacional y la militar, determina los objetivos estratégicos nacionales y militares, orienta sobre las acciones a desarrollar y aplica los distintos instrumentos del poder nacional. La estrategia militar es la utilización de los medios militares para lograr los objetivos nacionales. La síntesis entre la estrategia nacional y la estrategia militar constituye la Política de Defensa de un país.

El nivel operacional determina los objetivos operacionales, que son la traducción en lenguaje militar de los objetivos estratégico operacionales, tiene la responsabilidad de instrumentar las acciones tácticas para lograr los objetivos estratégicos militares. Desarrolla el Plan de Campaña, que consiste en diseñar las operaciones militares que permitirán alcanzar los objetivos operacionales y estratégico militares en un espacio y tiempo determinado, siempre más generales y mayores que el nivel táctico.

El nivel táctico tiene la responsabilidad de emplear las fuerzas en una situación estructurada en tiempo, espacio y poder de combate para lograr los objetivos operacionales. Es el nivel que emplea las fuerzas en batallas y combates. Este planeamiento se concreta en Planes Tácticos.

El nivel en que una acción ocurre está determinado por la perspectiva que tiene el nivel en términos de planeamiento, preparación y ejecución. Es necesario entender y distinguir la interrelación entre los tres niveles, sin ello no es posible lograr una integración de lo militar con lo político que asegure un empleo sincronizado y eficaz de los medios militares.

²¹ Por doctrina se entiende al conjunto ordenado de leyes, reglas, preceptos, conceptos y procedimientos esenciales que rigen el empleo del poder militar para alcanzar los objetivos políticos de la Nación por medios militares.

Diccionario para la Acción Militar Conjunta. RC 00-02 Estado Mayor Conjunto de las FFAA. Proyecto 2009.

²² VON CLAUSEWITZ Carl, *On War*, Edited and Translated by Michel Howard and Peter Paret, Princeton University Press, 1984, pag 89. Traducción propia.

²³ Ibid, pag 86.

²⁴ Ibid, pag 75.

²⁵ Ibid, pag 76.

²⁶ Ibid, pag 88.

²⁷ Ibid, pag 87.

²⁸ Para Clausewitz, la guerra en su acepción total constituye una trinidad, el dominio de tres conceptos, tendencias o factores interdependientes; **el estado, las fuerzas militares y la gente**. La racionalidad de quienes toman las decisiones políticas, la creatividad de los estrategas y la violencia elemental del pueblo. La primera tendencia a la que asocia con el gobierno del estado son los **finés racionales**, el dominio de la razón, los intereses por los que se libra la guerra, lo que define la subordinación de la guerra a la política y su carácter instrumental. La segunda tendencia es el libre juego de probabilidades que hacen a la guerra una actividad libre y creadora, **la creatividad de la estrategia**, que es el espacio del instrumento operacional, las FFAA. Finalmente, la tercera tendencia es la pasión o emoción **“violencia primigenia, odio y enemistad, instinto natural ciego”²⁸**, a la que asocia con el pueblo.

Clausewitz explica que la relación entre las tres tendencias, representadas por gobierno, FFAA y pueblo es variable, interactiva e interdependiente, **“no es posible determinar una relación arbitraria entre ellas, sin contradecir a la realidad”²⁸**. Los efectos de una sobre otras van modificando la situación original de cada uno de ellos, configurando la naturaleza del conflicto y definiendo, finalmente, su resultado.

²⁹ VON CLAUSEWITZ Carl, *On War*, Edited and Translated by Michel Howard and Peter Paret, Princeton University Press, 1984, pag 705. Traducción propia.

³⁰ HUNTINGTON Samuel, *“El Soldado y el Estado”*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995, pag 79.

³¹ Ibid, pag 82.

³² LEDWIDGE Frank, *Losing Small Wars: British Military Failures in Iraq and Afghanistan*, Great Britain, TJ International Ltd, Padstow, Cornwall, 2011, pag 62. Traducción propia.

³³ Mc MASTER H.R, *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, The Joint Chief of Staff, and the lies that led to Vietnam*, New York, Harper Collins, 1997, pag 322. Traducción propia.

³⁴ Se refiere a la acción unificada de las tres fuerzas armadas, terrestres, navales y aéreas.

³⁵ COHEN Eliot A. *Supreme Command*, New York, First Anchor Book, 2003. Traducción propia.

³⁶ ALLISON Graham y ZELIKOW Philip, *Essence of Decision*, New York, Addison Wesley Longman, Inc, 1999 Second Edition. Traducción propia.

³⁷ POSEN Barry, *The Sources of Military Doctrine. France, Britain and Germany between the World Wars*. Ithaca, Cornell University Press, 1984. Pag 227. Traducción propia.

³⁸ DESCH Michael, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, John Hopkins University Press, 2001. Traducción propia.

³⁹ SNYDER Jack, *The Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disasters of 1914*, Ithaca: Cornell University Press, 1984. Traducción propia.

⁴⁰ HUNTINGTON Samuel, *“El Soldado y el Estado”*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995, pag 64.

⁴¹ Ibid, pag 20.

⁴² Ibid, pag 25.

⁴³Mc MASTER H.R, *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, The Joint Chief of Staff, and the lies that led to Vietnam*, New York, Harper Collins, 1997, pag 326. Traducción propia.

⁴⁴ MATTHEWS Matt M. *We were caught unprepared: The 2006 Israel – Hezbollah War*, Combat Studies Institute Press, Leavenworth, Kansas, 2007, pag 63. Traducción propia.

CAPÍTULO III

EL REINO UNIDO

Este capítulo prueba que en el Reino Unido se ejerce un control civil delegativo porque se dispone de mecanismos limitados de asesoramiento, de transmisión de directivas e intenciones y de supervisión. Como consecuencia de este control civil mínimo la **eficacia militar** del Reino Unido está **limitada** por un bajo nivel de **integración** entre objetivos políticos y militares y de **integración conjunta** entre las Fuerzas, pero está **favorecida** por una adecuada **adaptación** de la estrategia militar al ambiente operacional¹, debido a que las FFAA tienen un alto grado de autonomía durante los conflictos que les permite la elaboración y ejecución de planes militares con escasas restricciones e interferencias políticas, lo que facilita el rápido ajuste de sus planes y capacidades militares a las necesidades particulares de cada Teatro de Operaciones.

Para probar esta hipótesis se demuestra que existe una separación en la interacción civil militar que impide articular adecuadamente la dirección política con la ejecución operacional, el propósito político con el conocimiento profesional experto en la estrategia militar; y delega en las FFAA la ejecución autónoma de la estrategia durante los conflictos, lo que termina aislando a las autoridades políticas de la situación militar en los teatros de operaciones y provoca que intereses burocráticos individuales de las Fuerzas tengan una gran influencia en la configuración de la estrategia militar, lo que incrementa los riesgos de escalada de los conflictos y produce una demanda excesiva de recursos. Por otro lado, también aísla al comandante militar en el teatro de operaciones y dificulta el acceso de las necesidades militares a las máximas autoridades políticas.

Como hipótesis derivada surge que las instituciones civil – militares han evolucionado luego de la Segunda Guerra Mundial desde una situación de escaso control civil, en la que prevalecían los imperativos militares, a una situación de control civil delegativo que ha disminuido la influencia militar en el proceso de toma de decisiones sin que ese lugar dejado vacante haya sido ocupado por civiles debido a la falta de desarrollo de mecanismos de control.

Esta hipótesis para el caso británico se verificará con el análisis de la evolución de las instituciones civil-militares desde 1945 hasta la fecha y sus efectos en el empleo de fuerzas en tres conflictos: Malvinas (1982), Iraq (2003) y Afganistán (2006). Estos casos fueron elegidos porque son situaciones similares en el empleo de Fuerzas al del otro caso analizado, los

Estados Unidos; que también incluye una guerra convencional y dos de contrainsurgencia. Se analizan las decisiones para intervenir, para concebir la estrategia, y el grado de autonomía de los comandantes para ejecutar las operaciones.

EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES DEL REINO UNIDO

En el Reino Unido, desde 1945 se fue desarrollando un proceso de centralización del Ministerio de Defensa que incrementó el control civil, disminuyendo el poder militar y cambiando el balance de poder en beneficio del Servicio Civil del Ministerio de Defensa, responsable del asesoramiento en asuntos políticos y administrativos financieros. En lo militar, se les quitó atribuciones a los Jefes de cada una de las Fuerzas Armadas, denominados Jefes de Estado Mayor (de aquí en adelante JJEEMM), en favor del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (de aquí en adelante JEM Def), para que emergiera un enfoque de fuerzas conjuntas,² una mayor coordinación entre las tres Fuerzas Armadas (El Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina); a partir de establecer al JEM Def como la máxima autoridad militar en la cadena de comando, en un escalón jerárquico intermedio entre el Primer Ministro y el comandante militar en operaciones. Esto afectó el control civil al aislar al Primer Ministro / Ministro de Defensa del empleo de fuerzas; y por otro lado restringió el acceso de las demandas militares a la máxima autoridad civil durante la ejecución de operaciones, lo que terminó reduciendo la influencia militar. Las ventajas de una mayor integración horizontal entre las FFAA, también implicaron una mayor separación entre autoridades civiles y militares.

Fue un proceso de evolución institucional progresivo que fue resistido por unas Fuerzas Armadas profesionalmente prestigiosas que podían acreditar una historia de victorias, incluyendo las dos Guerras Mundiales, para oponerse a la necesidad de realizar cambios que proponían las autoridades civiles. Fue más lento y gradual que en los Estados Unidos. Se generaron menores exigencias de crear instituciones civil militares que limitaran el poder de las Fuerzas Armadas porque los militares británicos nunca constituyeron una amenaza ni un desafío al poder civil, ni tuvieron experiencias militares traumáticas para la sociedad como Francia en la Segunda Guerra Mundial o EUA en Vietnam. Una larga tradición imperial había acostumbrado a las organizaciones armadas a interpretar los intereses nacionales por sí mismas y a tomar decisiones autónomas en confines alejados del imperio.³ Pero para afrontar la Guerra Fría que se iniciaba con la previsión de ambientes operacionales cada vez más

complejos y en una escala mucho mayor, se carecía de una estructura burocrática que fuera capaz de coordinar las funciones diversas de las Fuerzas Armadas en un funcionamiento integrado que priorizara el interés colectivo de la Defensa por sobre los particulares.⁴ Faltaban instituciones que pudieran suplantar el talento con el que Churchill había conducido la 2da Guerra Mundial.

Las instituciones civil militares del Reino Unido al finalizar la Segunda Guerra Mundial estaban dominadas por fuerzas armadas poderosas que definían unilateralmente las estrategias de empleo de fuerzas. Cada Fuerza Armada tenía su Ministerio con representación en el Gabinete, y los JJEEMM constituían la fuente directa de asesoramiento del Primer Ministro. Existía una coordinación muy limitada entre el Almirantazgo (la Marina de Guerra), el Consejo de Guerra (el Ejército) y el Consejo del Aire (la Fuerza Aérea), lo que producía el desarrollo de planes estratégicos escasamente integrados y poco coherentes, además de un funcionamiento administrativo ineficiente. Los JJEEMM se disputaban entre sí la influencia sobre las autoridades civiles, tenían un rol preponderante en la formulación estratégica y lo natural era que hicieran prevalecer la perspectiva y el interés particular por sobre una visión de conjunto de las Fuerzas Armadas.

Las instituciones civil militares y las que permiten la integración y cooperación entre fuerzas (operaciones conjuntas)⁵ conformaban un sistema improvisado al comenzar la Segunda Guerra Mundial, aún con las lecciones aprendidas en varias guerras, incluida la 1ra Guerra Mundial. Ante la ausencia de una conducción centralizada efectiva, cada una de las Fuerzas Armadas evolucionaba siguiendo su propio criterio, preparándose para las misiones que les resultaban más convenientes para sus propios intereses burocráticos, generalmente desconectados de las necesidades cambiantes de la Defensa Nacional. La Marina estaba lista para una guerra con Japón, la Fuerza Aérea para la guerra con Alemania y el Ejército para continuar cumpliendo misiones imperiales en las colonias. El poder civil carecía de las instituciones y de la capacidad organizacional para ejercer una conducción centralizada que resolviera estos desequilibrios. En la práctica no existía una estrategia militar común para todo el sistema de Defensa Nacional, ni era posible optimizar el funcionamiento administrativo con una adecuada utilización de los recursos.

El Ministerio de Defensa creado en 1940 por Churchill, no tenía la estructura organizativa y la experiencia para disputar con las fuerzas armadas la asimetría de conocimientos especializados y la disponibilidad de información específica que era necesario

para entender en la conducción de la guerra y en la dirección administrativa. Los fracasos y las fallas ocurridos durante la guerra quedaron disimulados con la victoria final, y muchos de los problemas provocados por la falta de control civil y las deficiencias del sistema institucional de toma de decisiones se compensaron con las capacidades excepcionales de Winston Churchill. Al comenzar la Segunda Guerra Mundial, sin tiempo para reorganizar las instituciones de la Defensa, Churchill asumió ambos roles, el de Ministro de Defensa y el de Primer Ministro,⁶ conduciendo el Parlamento, el Gabinete, y la coordinación de las tres FFAA a través de los Ministerios de cada Fuerza y del Comité de Jefes de Estado Mayor⁷ como fuente principal de asesoramiento.⁸ Las decisiones estratégicas requerían del consenso de las Fuerzas Armadas, quienes eran finalmente los responsables individuales de preparar los planes estratégicos.⁹ Las instituciones no disponían de mecanismos para ejercer el control civil sobre el conocimiento militar monopolizado por los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas (JJEEMM),¹⁰ que integraban el Comité de Jefes de Estado Mayor, presidido en forma rotativa por cada uno de ellos, con la función de representar la opinión conjunta de las tres Fuerzas Armadas, de asegurar su coordinación, de asesorar al Comité de Defensa Imperial¹¹ sobre la política de Defensa en general y de revisar todas las resoluciones respecto al empleo de fuerzas en operaciones.

A partir de 1945, las reformas de las instituciones civil militares estuvieron orientadas a disminuir el poder militar, a través de reducir la influencia de los Ministerios que representaban a cada Fuerza¹² y luego eliminarlos, al igual que las atribuciones de los Jefes de Estado Mayor, que por tener acceso directo al Primer Ministro y al Parlamento, tenían gran capacidad para moderar y limitar las políticas emanadas de las autoridades civiles cuando éstas no respondían a los intereses particulares de cada Fuerza, especialmente durante la paz cuando era más difícil unir intereses divergentes sobre funciones y recursos.

Primeros mecanismos para incrementar el control civil 1945- 1955

Reconocidas las deficiencias institucionales, se estableció un comité de tres miembros integrado por hombres del equipo de Churchill, dos generales Hastings Ismay e Ian Jacob y Lord Bridges para introducir cambios y recomendar una reestructuración de las instituciones de Defensa, que tuvieran en cuenta las experiencias y lecciones aprendidas en la guerra.

La mayor innovación de este comité fue la creación de un Ministerio de Defensa, que estaría por encima de los tres Ministerios de las Fuerzas Armadas y que sería el único que

tendría una posición en el Gabinete Nacional,¹³ con el propósito de centralizar la conducción de la Defensa y constituirse en el principal responsable de los asuntos militares ante el Primer Ministro y el Parlamento. Para disminuir la influencia de las Fuerzas, se buscaba restringir el acceso individual de sus jefes (JJEEMM) a las máximas autoridades civiles. El nuevo Ministerio de Defensa se configuró con una pequeña estructura de aproximadamente 50 integrantes entre personal militar y civil; muy inferior al número que conformaban las estructuras de Estado Mayor de las FFAA; por lo que no estaba en capacidad de procesar toda la información militar que era necesaria para asesorar efectivamente a los decisores políticos. El Ministerio no tenía funciones ejecutivas, solamente podía coordinar y establecer prioridades entre las fuerzas. Su escaso poder derivaba de ser el único integrante del Gabinete de Defensa con acceso directo al Primer Ministro.

Las modificaciones realizadas no le daban al Ministerio de Defensa la autoridad ni la capacidad organizacional para formular directivas y políticas que aseguraran la integración de los planes estratégicos militares con la estrategia nacional. Se mantenían los Ministerios de cada Fuerza, aún cuando se los excluía como integrantes del Gabinete de Ministros para darle mayor jerarquía al Ministro de Defensa. Sin embargo, aunque las Fuerzas no estaban representados directamente en el Gabinete, si lo estaban en el Comité de Defensa Imperial (CDI), que funcionaba como un organismo coordinador en el nivel estratégico formando parte del Gabinete Ministerial con la función de coordinar a todas las áreas en asuntos relacionadas con la Defensa y preparar documentos de asesoramiento para el Gabinete. Desde este Comité, cada una de las Fuerzas podía acceder de modo indirecto al Primer Ministro para resistir políticas no deseadas formuladas por el Ministro de Defensa, lo que reducía su autoridad y le ponía límites para formular políticas que no contaran con la aprobación previa de las FFAA.¹⁴ Además, los Ministros de cada Fuerza mantenían independencia ejecutiva y financiera, y continuaban como responsables ante el Parlamento por sus Fuerzas.

El Parlamento había conducido una auditoría sobre el funcionamiento de las instituciones de la Defensa y había advertido que el Ministro de Defensa no disponía de un asesoramiento militar adecuado e independiente que le permitiera ejercer sus funciones. Cada Jefe de Estado Mayor representaba los intereses particulares de sus Fuerzas en competencia con las otras Fuerzas por roles y recursos. La lógica de funcionamiento del Comité de Jefes de Estado Mayor hacía que prevalecieran los intereses burocráticos de las Fuerzas por sobre los del conjunto de la Defensa Nacional; las responsabilidades individuales se ponían por

encima de las colectivas. El proceso de toma de decisiones del Comité requería de acuerdo unánime para lograr posiciones unificadas, lo que hacía prácticamente imposible que se lograra consenso; ello generaba lentitud para resolver asuntos de importancia y dificultad para tomar decisiones, especialmente las controversiales, porque cualquier posición divergente estaba en condiciones de imponer un veto sobre las decisiones. Consecuentemente, la decisión colectiva, el consenso posible, que se obtenía respondía a la lógica del mínimo común denominador en la que ningún actor interesado perdía.¹⁵ En estas condiciones, el asesoramiento que proporcionaba lo militar a lo político era rígido, no presentaba opciones verdaderas, con riesgos, costos y beneficios analizados en forma integral. Las opciones se presentaban diluidas bajo un consenso superficial que proporcionaba a cada Fuerza una máxima flexibilidad para continuar persiguiendo sus propios intereses. Esta situación obligaba al Ministerio de Defensa a desconfiar de los militares y confrontar sus programas y políticas. El Comité de las FFAA del Senado había expresado “La consecuencia natural de este esquema de funcionamiento ha sido un incremento de los desacuerdos civil militares, aislamiento del Ministerio de Defensa, falta de información crítica para la toma de decisiones y principalmente pérdida de autoridad política del Ministro de Defensa. El resultado final del intercambio de favores entre las fuerzas es un debilitamiento del control civil”.¹⁶

En los niveles más altos de las instituciones de la Defensa aún prevalecían las ideas dominantes de la Segunda Guerra Mundial que cuestionaban la necesidad de centralizar y de separar **planeamiento** de **ejecución**. En el Libro Blanco de 1946 denominado Organización Central para la Defensa se atribuía el fracaso del Ejército Alemán en la Segunda Guerra Mundial a la separación entre planeamiento y ejecución, aún con la eficacia operativa de sus unidades militares. Lo primero responsabilidad del Estado Mayor Conjunto y lo segundo responsabilidad de las Fuerzas en operaciones. Se aducía que la separación produciría planes alejados de la realidad debido a la falta de contacto con la situación de los teatros de operaciones. Se discutía acerca del grado óptimo de centralización necesario para mantener la coherencia entre formulación y ejecución de la estrategia militar.¹⁷

La creciente amenaza soviética exigía mayor eficacia militar con menores recursos. El gasto de defensa que imponía al Reino Unido era cada vez más difícil de afrontar para una potencia declinante.¹⁸ Los EUAy la Unión Soviética desarrollaban una carrera armamentística con redundancia de sistemas de armas en todas las Fuerzas, proyectiles nucleares lanzados desde submarinos, portaviones, bombarderos estratégicos o piezas de artillería terrestre. Gran

Bretaña no podía competir con esos presupuestos sin una política de Defensa que centralizara el planeamiento para optimizar el empleo de las capacidades militares disponibles e hiciera más eficiente la administración de los recursos, estableciendo prioridades que no estuvieran condicionadas por soluciones de compromiso entre las Fuerzas.

La creación de un Ministerio de Defensa y la consecuente reducción de los roles y responsabilidades de los Ministerios y JJEEMM de cada una de las Fuerzas marcó el comienzo de la tendencia a centralizar funciones y reducir el poder de las Fuerzas Armadas; aunque éstas mantenían el poder suficiente para ejercer una influencia decisiva en la elaboración de políticas y estrategias. La Comisión de los Generales Ismay, Jacobs y Lord Bridges había tenido escaso impacto sobre las atribuciones y la lógica de funcionamiento del Comité de Jefes de Estado Mayor.¹⁹ Los JJEEMM mantenían corporativamente sus responsabilidades de asesoramiento colectivo a las autoridades civiles y de preparación de planes estratégicos que debían presentar previamente al Ministro de Defensa, sin que fuera necesaria su aprobación para que los planes se pusieran en vigencia. La integración de la estrategia militar con la estrategia nacional dependía más de las interpretaciones de las Fuerzas Armadas sobre las necesidades de Defensa que de las directivas de las autoridades civiles.

Los mecanismos de control civil disponibles luego de las reformas post 2da Guerra Mundial eran los siguientes:

MECANISMOS DE ASESORAMIENTO	MECANISMOS DE TRANSMISION DE ORDENES E INTENCIONES	MECANISMOS DE SUPERVISION Y MONITOREO
<p>Comité de Jefes de Estado Mayor:era el único interlocutor del Ministro de Defensa que recibía un único asesoramiento colectivo producto del acuerdo unánime entre los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas.</p> <p>Rivalidad Interfuerzas: como resultado de la competencia por recursos o funciones entre las fuerzas emergían visiones y estrategias alternativas.</p> <p>Mecanismos de coordinación: interacción limitada entre las Fuerzas al nivel JJEEMM y escasa con las autoridades civiles.</p> <p>Mecanismos de asesoramiento externo: sólo autores independientes en el plano de la teoría pero sin influencia en la formulación de estrategias</p>	<p>La cadena de comando era sólo a través de los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas (JJEEMM) quienes tenían la responsabilidad de impartir las órdenes operacionales. Los JJEEMM disponían de acceso al Primer Ministro y al Parlamento a través del Comité de Defensa Imperial con lo que podían oponerse a órdenes no deseadas.</p>	<p>Comité de Defensa Imperial (CDI) con capacidad para supervisar la formulación de estrategias del más alto nivel pero sin estructura burocrática para supervisar su implementación. Normas de enfrentamiento eran determinadas por las FFAA sin restricciones políticas.</p>

Creación del puesto de Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEM Def)

La creación del Ministerio de Defensa propuesto por la comisión Ismay Jacob y Bridges no había alcanzado un grado de centralización que permitiera el desarrollo de una estrategia militar más integrada. El Ministerio de Defensa seguía en desventaja en relación al monopolio de información de la *experticia* militar que concentraba el Comité de Jefes de Estado Mayor.

Para resolverla se pensó en limitar la autonomía de cada Fuerza colocándoles un nivel jerárquico por encima, una autoridad militar que permitiera un asesoramiento militar independiente, una alternativa a las posiciones de las Fuerzas. La propuesta más audaz en este sentido vendría de un militar; el Almirante Mountbatten, entonces Jefe de Estado Mayor de la Marina, quien propuso que el puesto de Presidente (Chairman) del Comité de JJEEMM (COSC) fuese independiente y no rotativo entre las Fuerzas. El Primer Ministro Anthony Eden aceptó la propuesta en 1955 y creó la posición de Presidente (Chairman) del Comité de Jefes de Estado Mayor (COSC), pese a la oposición de los otros JJEEMM que veían amenazada su autonomía.²⁰ Al cargo le fue agregado el nombre de Jefe de Estado Mayor del Ministro de Defensa, con lo cual se trataba de resaltar su rol de “primus inter pares” entre los Jefes de Estado Mayor (JJEEMM) y de darle prioridad al rol de asesor militar neutral con visión de conjunto no comprometida con los intereses parciales de las Fuerzas.

La novedad consistía en que el puesto estaba separado y era independiente de los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas que hasta ese momento habían cubierto el rol en forma rotativa; naturalmente sin poder desvincularse de los intereses de sus respectivas Fuerzas.

El Jefe del Ejército Sir Gerald Templar²¹amenazó con renunciar si se implementaba la propuesta. La resistencia militar se centraba en la pérdida de independencia del Presidente (*Chairman*) para representar la opinión militar que pudiera subordinarla al compromiso con el gobierno de turno, por lo que se aplicaron las siguientes restricciones a las reformas propuestas originalmente:

- 1) El Presidente (Chairman) sería designado entre los Jefes de las Fuerzas.
- 2) El Presidente (Chairman) debía presentar la visión colectiva de los JJEEMM al Ministro de Defensa y al Comité de Defensa.
- 3) No se le otorgó funciones ejecutivas y se le asignó sólo un pequeño “*staff*” como estado mayor propio.

Con estas restricciones la nueva posición de la máxima autoridad militar como Jefe de Estado Mayor del Ministro de Defensa sólo produjo cambios mínimos. En los hechos

continuó desempeñándose como vocero / representante de los Jefes de las Fuerzas (JJEEMM) por carecer de la estructura necesaria para desarrollar una conducción propia. No tenía la capacidad de brindar un asesoramiento militar neutral y exhaustivo, sólo podía aportar acuerdos interfuerzas superficiales ligados a intereses particulares de las Fuerzas. No obstante, era el primer paso para ponerlo por encima de las tres Fuerzas en un tiempo en el que la creciente complejidad de la guerra y los costos del equipamiento militar imponían una mayor centralización.

Adicionalmente, el Primer Ministro le otorgó mayor autoridad al Ministerio de Defensa, le dio responsabilidad sobre el Ministerio de Compras y sobre la estructura de las Fuerzas²² de acuerdo a las políticas determinadas por el Comité de Defensa,²³ lo que también contribuía a reducir la autoridad de los JJEEMM. El Comité de Defensa del Gabinete (anterior Comité de Defensa Imperial) pasó a denominarse Comité de Política Exterior y de Defensa, que como su nombre lo indica tenía el propósito que abarcara asuntos estratégicos más amplios que los específicos de la Defensa.

El Gobierno del Primer Ministro Harold Macmillan²⁴ dio un paso más para que la política y la estrategia de Defensa se formulara en el nivel más alto de la administración; para ello era necesario fortalecer la autoridad del Ministro de Defensa y centralizar funciones en su nivel que estaban delegadas en las Fuerzas. Se pensó que estableciendo una autoridad militar máxima que limitara el acceso de los JJEEMM al Ministro y al Primer Ministro reduciría el poder de los militares quitándoles autonomía.

Para fortalecer la autoridad del Ministro de Defensa el Libro Blanco “La Organización Central para la Defensa”, en 1958, estableció lo siguiente:

- Se le otorgaba responsabilidad sobre las operaciones militares.
- Se estableció un nuevo Comité de Defensa integrado por el Ministro como Presidente, los Ministros de cada una de las Fuerzas y los JJEEMM, el Viceministro Permanente (PUS)²⁵ y el Jefe de Asesores Científico.
- El nombre de Presidente del Comité de Jefes de Estado Mayor fue cambiado por el de Jefe de Estado Mayor de la Defensa (CDS por sus siglas en inglés de Chief of Defence Staff), lo que enfatizaba aún más la superioridad de este puesto sobre los JJEEMM y su independencia como principal asesor militar del Ministro de Defensa y del Primer Ministro.

Al Ministro de Defensa, que previamente no tenía responsabilidades sobre la estructura de las Fuerzas, le fue otorgada la autoridad para decidir sobre “todos los asuntos relativos a la magnitud, composición, equipamiento y condiciones de servicio de las Fuerzas Armadas”.²⁶ Esto significaba un punto de inflexión en el crecimiento de la autoridad del Ministro de Defensa con respecto a los Ministros y Jefes de Estado Mayor de cada Fuerza, tanto respecto al diseño de la estructura como al empleo de fuerzas.

Con respecto a la resistencia de las FFAA a los cambios, paradójicamente resultaría más fácil la implementación de reformas para incrementar la autoridad del Ministro de Defensa que la del Presidente (Chairman) del Comité de Jefes de Estado Mayor.²⁷ La autoridad de un Jefe de Estado Mayor de la Defensa que ofreciera alternativas al monopolio de conocimiento militar guardado en cada Fuerza era percibido como una amenaza mayor a la autonomía; por la posibilidad que fuese el mismo conocimiento militar el que cuestionara las premisas en que se apoyaban los roles, funciones y recursos que se asignaban las Fuerzas Armadas a si mismas.

El Ministro de Defensa Duncan Sandys²⁸ intentó algo distinto para disponer de un asesoramiento militar independiente de las Fuerzas Armadas. Designó a Sir William Dickson, que había sido Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea y Presidente (Chairman) del Comité de JJEEMM como su Jefe de Estado Mayor por un período de “prueba de 18 meses”; no como una posición independiente sino subordinado directamente a él. El Estado Mayor Conjunto no era independiente sino que era el Estado Mayor del Ministro de Defensa. La posición de Jefe de Estado Mayor pasó a denominarse Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEM Def – CDS).

En la letra los cambios eran importantes pero en la práctica fueron mínimos porque los Ministros de cada Fuerza mantenían su acceso al Parlamento y al Comité de Defensa del Gabinete lo que impedía que el Ministro de Defensa pudiera monopolizar la información militar, condición necesaria para conducir la formulación de políticas y estrategias con una autoridad que no pudiera ser disputada por otros actores gubernamentales. Por su parte, al Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEM Def - CDS) le fue asignado un estado mayor conjunto en su carácter de Presidente (Chairman) del Comité de Jefes de Estado Mayor y no como JEM Def. Para éste último cargo sólo disponía de un pequeño staff de personal que le resultaba insuficiente para ejercer la conducción sobre las mayores capacidades y mecanismos de control que tenía cada una de las Fuerzas. El planeamiento que realizaba el JEM Def

debía tener la aprobación del Comité de Jefes de Estado Mayor, lo que prueba la falta de autonomía que tenía el cargo.

Para el empleo de fuerzas, el Ministro de Defensa sólo podía ejercer su autoridad a través de la aprobación o desaprobación de las propuestas que le realizaba el Comité de JJEEMM, porque al carecer de un asesor militar independiente con estructura propia que le proporcionara otras opciones estratégicas, dependía completamente de las capacidades de las FFAA para formular políticas y luego implementarlas.²⁹

El poder del Ministro de Defensa también se veía limitado por el hecho que sus decisiones podían ser revocadas por el Comité de Defensa del Gabinete, que estaba integrado por varios Ministros, entre ellos sus cuatro Ministros subordinados de Ejército, Marina, Fuerza Aérea y Compras, quienes aunque no eran miembros del Gabinete de Ministros, estaban obligados a presentar al Gabinete y a los Comités dependientes del Gabinete los asuntos de defensa correspondientes a sus áreas, sin que fuese obligatoria la aprobación de su superior, el Ministro de Defensa.

Los JJEEMM todavía podían participar de las reuniones del Comité de Defensa, también podían ser convocados a reuniones del Gabinete de Ministros y tenían acceso al Primer Ministro sobre asuntos estratégicos u otros asuntos militares. Esto limitaba la autoridad del Ministro de Defensa, pero permitía un debate estratégico intenso no exento de fricciones y tensiones, que aunque facilitaba la formulación estratégica dificultaba luego su implementación por la falta de centralización en la autoridad.

El Ministro de Defensa Duncan Sandys, no logró consolidar la autoridad institucional de su Ministerio; trató de cambiar muchas cosas demasiado rápido lo que provocó tantas tensiones con los todavía poderosos JJEEMM que le terminaron costando el puesto.³⁰

Los mecanismos de control civil disponibles eran los siguientes:

MECANISMOS DE ASESORAMIENTO	MECANISMOS DE TRANSMISION DE ORDENES E INTENCIONES	MECANISMOS DE SUPERVISION Y MONITOREO
<p>Mecanismos de intercambio de información: Se crea la posición de Jefe de Estado Mayor de la Defensa (CDS: Chief Defense Staff), como independiente pero sin estructura suficiente de conducción</p> <p>Rivalidad Interfuerzas: las autoridades civiles continúan explotando este recurso para disponer de opciones estratégicas.</p> <p>Mecanismos de coordinación: se crea el Comité de Defensa como organismo de coordinación civil militar</p>	<p>Se agrega el Jefe de Estado Mayor de la Defensa en la cadena de comando pero sin la estructura suficiente para modificar su dependencia de las Fuerzas.</p> <p>Los JJEEMM continúan manteniendo acceso al Primer Ministro y al Parlamento, con lo que estaban en condiciones de presentar posiciones divergentes.</p>	<p>Jefe de Estado Mayor de la Defensa con capacidad de supervisión a través del Comité de JJEEMM.</p> <p>Comité de Defensa sin capacidad de supervisar la implementación de políticas.</p>

Medidas para mejorar la integración conjunta (unificación de las FFAA)

Luego de la renuncia del Ministro Duncan Sandys el mayor impulso de reforma surgió de un militar el Almirante Louis Mountbatten, quien asumió como Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEM Def-CDS) en 1959 con el propósito de fortalecer la autoridad de su puesto y lograr una mayor integración conjunta (interfuerzas). Para ello tenía que impugnar dos principios sagrados de los JJEEMM: la responsabilidad de asesoramiento considerada como indivisible de la responsabilidad de ejecución, y la administración independiente de los recursos.³¹

Para asegurarse que sea su punto de vista el que prevalezca sobre el de las Fuerzas, determinó que sería el JEM Def quien designaría a los integrantes del Estado Mayor Conjunto de la Defensa modificando el procedimiento habitual de que las Fuerzas designaban a los oficiales que las representaban, con lo que se procuraba romper la dependencia natural hacia las autoridades originales responsables de su carrera. También estableció comandos operativos integrados entre las tres FFAA, en Chipre en 1960, en Aden en 1961 y en Singapur en 1962, con estados mayores conjuntos que respondían al JEM Def en condiciones de disputar la primacía de información que hasta ese momento habían tenido las FFAA al quitarles la responsabilidad en la conducción operacional. La unificación de la conducción operativa le permitió incrementar su poder no solo ante los JJEEMM de las Fuerzas, sino en

relación a las autoridades civiles que ya no podían explotar las diferencias y rivalidades interfuerzas como mecanismo de control para lograr mayor información. El control civil se veía afectado, porque el Primer Ministro y el Ministro de Defensa quedaban limitados a recibir información y decidir sólo entre las opciones que presentaba el JEM Def (CDS) como única fuente de consulta militar.³²

Sus intentos de profundizar las reformas, cambiando la organización por Fuerzas que tenía su Estado Mayor por una organización funcional, en la que las Fuerzas se integraban en cada una de las funciones, se enfrentaría con una resistencia generalizada de los JJEEMM que preferían mantener el control de ese Estado Mayor a través de la representación de sus Fuerzas. Mountbatten también había propuesto que los JJEEMM perdieran su “status” de comandantes para pasar a ser Inspectores Generales del Ejército, la Marina o la Fuerza Aérea responsables por la administración, bienestar y adiestramiento de sus fuerzas y asesores subordinados al JEM Def (CDS) como integrantes del Estado Mayor de la Defensa. Ello requería que también el Ministerio de Defensa se organizara funcionalmente y no por Fuerzas como estaba;³³ a través de esa organización los JJEEMM continuaban ejerciendo influencia y se aseguraban la autonomía de sus Fuerzas.

Para arbitrar en el serio conflicto entre las posiciones del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEM Def) y la de los JJEEMM de las FFAA, el Primer Ministro Harold Macmillan decidió convocar nuevamente a los Generales Ismay y Jacob, autores de las reformas de 1946. La solución propuesta estableció una posición intermedia entre las dos posturas. Los Ministerios del Ejército, Marina y Fuerza Aérea bajaban su nivel al de Departamentos, pero se rechazaba la organización funcional. Se creaba un Consejo de Defensa al que se subordinaban como sub-comités los Consejos del Ejército, del Aire y de Almirantes que serían responsables únicamente de los asuntos específicos de las Fuerzas y no de la Estrategia Militar. El Consejo se integraba con los tres Departamentos responsables de cada Fuerza, los JJEEMM, el JEM Def (CDS), el Viceministro Permanente de Defensa (PUS) y el Jefe de Asesores Científicos del Ministerio. El Comité de Defensa pasó a denominarse Comité de Defensa y Política Exterior. En los organismos de coordinación prevalecían los representantes de la estrategia pero empezaban a incorporarse los que representaban a las áreas de finanzas y administración.³⁴

Las reformas de Mountbatten no alcanzaron a lograr la integración propuesta, no pudo crear un Estado Mayor propio e independiente, disponía de una estructura considerablemente

menor a la de las Fuerzas; con lo que carecía de capacidad para disputarles la asimetría de información y quebrar la dependencia en planeamiento y control. Al no poder independizarse del Comité de JJEEMM, la autoridad del JEM Def no podía ser lo suficientemente fuerte para imponerse a los intereses particulares de las partes, y compartir en carácter de aliado con el Ministro de Defensa la preocupación por el todo de la Defensa. Los Departamentos de la Marina, Fuerza Aérea y Ejército continuaban dependiendo de las respectivas fuerzas, que tenían una influencia decisiva en la estrategia militar. El JEM Def no tenía la capacidad de proporcionar un asesoramiento integral; las autoridades civiles no tenían otra posibilidad que continuar explotando las rivalidades entre Fuerzas no integradas para mantener el control civil.

El Almirante Mountbatten intentó cambiar el balance de poder desde los JJEEMM al JEM Def, a través de la reducción de la influencia de las Fuerzas en su propio Estado Mayor y en el Ministerio de Defensa, bajando el status simbólico de los JJEEMM, e incrementando su autoridad mediante la exclusividad en el acceso a las máximas autoridades civiles en su carácter de único asesor militar del gobierno. Era un paso demasiado largo para la época que no logró concretarse; no obstante, estableció un Estado Mayor Central de la Defensa con funciones de coordinación entre las Fuerzas.

Los mecanismos de control civil disponibles eran los siguientes:

MECANISMOS DE ASESORAMIENTO	MECANISMOS DE TRANSMISION DE ORDENES E INTENCIONES	MECANISMOS DE SUPERVISION Y MONITOREO
<p>Mecanismos de intercambio de información: El Jefe de Estado Mayor de la Defensa (CDS: Chief Defense Staff) puede designar a miembros claves del Estado Mayor Conjunto, pero no logra conformar su propio Estado Mayor independiente.</p> <p>Mecanismos de coordinación: se crea el Consejo de Defensa como organismo de coordinación civil militar</p> <p>Mecanismos de asesoramiento externo: se crea una comisión con mandato específico encabezada por los Generales Ismay y Jacob.</p>	<p>Creación de los comandos operativos que para el empleo de Fuerzas permite la comunicación directa del JEM Def (CDS) con los comandos operativos sin pasar por los JJEEMM FFAA.</p>	<p>En materia administrativa se le otorga mayor poder al Viceministro Permanente y al Servicio Civil de la Defensa. Se crea el Ministerio de Administración, el de Equipamiento y el Grupo de Planeamiento Financiero y Administrativo.</p>

Cambia el balance de las relaciones civil militares

Los asuntos estratégicos pierden peso ante los asuntos administrativos. Luego del retiro de Mountbatten se avanzó en la centralización de normas de administración de personal, de asuntos logísticos y de planeamiento presupuestario a cargo del Viceministro Permanente (PUS), lo que incrementó la influencia del Servicio Civil con relación a las Fuerzas Armadas en el proceso de toma de decisiones de la Defensa. En 1964 se relocalizaron todos los departamentos en un mismo edificio recientemente construido, el que actualmente ocupa el Ministerio de Defensa conocido como Whitehall. En 1967 se crearon dos Departamentos, el de Administración y el de Equipamiento, lo que en cierta forma redujo más el poder de los tres Departamentos (ex Ministerios) de las Fuerzas Armadas. En 1977 se creó el Grupo de Planeamiento Financiero y Administrativo a cargo del Viceministro Permanente (PUS) integrado también por los JJEEMM como miembros, lo que constituyó un paso importante para centralizar la administración de los recursos, otorgarle mayor poder al Viceministro Permanente (PUS), al Servicio Civil de la Defensa y con ello un mayor peso a los imperativos administrativos en relación con los estratégicos.

En 1980, se eliminaron los tres Departamentos (ex ministerios) de las Fuerzas Armadas y se organizó al Ministerio de Defensa por funciones; con un Departamento de las Fuerzas Armadas y un Departamento de Compras. Antes de la Guerra de Malvinas, en febrero de 1982, contando con el apoyo político del Ministro de Defensa John Nott,³⁵ el nuevo Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMD – CDS), Almirante Terence Lewin,³⁶ quien había formado parte del equipo del Almirante Mountbatten como oficial joven. Logró lo que éste no había podido realizar, hacer del JEM Def(CDS) el principal asesor militar y único punto de contacto con el Gobierno en asuntos operacionales, es decir en el empleo de fuerzas.³⁷ El JEM Def ya no tenía la obligación de presentar la posición colectiva de los JJEEMM, sino que podía asesorar por derecho propio, presentando un asesoramiento militar independiente. Para desvincular aún más su posición de las Fuerzas, se estableció que su designación ya no respondería a un turno rotativo entre las Fuerzas. El Comité de JJEEMM dejaba de ser un organismo de responsabilidad colectiva y se convertía sólo en un foro de asesoramiento para el JEM Def sin que sus posiciones fueran vinculantes.³⁸ Se eliminaban las responsabilidades en la conducción de operaciones de los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas (JJEEMM) y se acotaban sus funciones a la administración, gobierno y adiestramiento de sus fuerzas, al desarrollo y mantenimiento de capacidades militares.³⁹ Permanecían como órgano de consulta

que asesoraba al JEM Def, pero los comandantes operacionales ya no tendrían que responder al Comité de Jefes de Estado Mayor para el empleo de fuerzas, sino que solamente lo harían ante el JEM Def.

Luego de la Guerra de Malvinas en 1984, Margaret Thatcher designó a Michael Heseltine⁴⁰ como Secretario de Estado en el Ministerio de Defensa. Con ambiciones de sucederla como Primer Ministro, en plena época del paradigma neoliberal, inició una cruzada para hacer más eficiente la burocracia del Ministerio de Defensa motivado en demostrar su capacidad de reducir gastos en el Estado, lo que significó la disminución más importante de poder de las Fuerzas Armadas en beneficio del Servicio Civil de la Defensa, el área administrativa-financiera del Ministerio.

Se creó un Estado Mayor de la Defensa que dependía simultáneamente del JEM Def (CDS) en asuntos militares y estratégicos y del Viceministro Permanente (PUS) en asuntos políticos y de administración de recursos, quienes en un mismo nivel eran los principales asesores del Ministro de Defensa. El efecto práctico fue la elevación de la administración financiera por encima del pensamiento militar al neutralizarse a los JJEEMM como asesores estratégicos y dejar al JEM Def sin la estructura, conocimientos y posicionamiento simbólico que tenían las FFAA. El JEM Def entre 1982 y 1985 General Dwin Bramall afirmó “sin un Comité de Jefes de Estado Mayor que funcione en forma efectiva, el JEM Def es sólo la cabeza burocrática de una estructura débil sujeta a manipulación política”.⁴¹

Se eliminó una parte considerable de los estados mayores de cada una de las FFAA y los puestos de Subjefes de Estado Mayor; se crearon los puestos de Vicejefe del Estado Mayor de la Defensa y de 2do del Viceministro Permanente (2nd PUS). También fue creada una oficina de Presupuesto y Administración para supervisar integralmente el proceso de programación y ejecución presupuestaria a cargo del 2do Viceministro Permanente (2do PUS). A esto se agregaba el rol de Jefe de Compras de la Defensa y el de Asesor Político y Financiero del Ministro. Significó no sólo un cambio de prioridades de lo estratégico a lo administrativo propio de períodos de paz, sino que desacopló **poder** de **responsabilidad** para los JJEEM quienes seguían siendo responsables constitucional y moralmente por sus Fuerzas pero ya no disponían de los instrumentos para conducirlos.

Fueron estas reformas administrativas y los recortes presupuestarios del gobierno conservador de Margaret Thatcher los que terminaron quebrando las resistencias de las Fuerzas Armadas para que el JEM Def fuera el principal asesor militar del gobierno con una

estructura de Estado Mayor separada de las Fuerzas. En ese momento se pensó que el punto de vista militar estaría mejor representado por una voz unificada, aunque eso significaba una reducción de su participación como JJEEMM en la estrategia militar.

Las reformas previas de Lewin / Nott habían fortalecido la posición del JEM Def (CDS) en detrimento de los JJEEMM de las FFAA. Las reformas de Heseltine también estuvieron orientadas a disminuir la influencia de las Fuerzas pero no a favor del JEM Def (CDS), sino del Ministro de Defensa.

En el año 1994, para separar aún más a las autoridades civiles del comando operacional se creó el Comando Conjunto Permanente (PJHQ por sus siglas en inglés Permanent Joint Headquarters) a cargo de un jefe de Operaciones Conjuntas, ubicado en Northwood, en Londres a una hora de Whitehall, con lo que se agregaba un nivel jerárquico intermedio en la cadena de comando entre el Primer Ministro/Ministro de Defensa y el Comandante Operacional a cargo del empleo de Fuerzas en el Teatro de Operaciones.⁴²

El JEM Def quedaba con el Comando de todas las fuerzas en operaciones como primer nivel militar en la cadena de comando, era además el responsable de desarrollar capacidades militares, de relacionarse con las autoridades civiles y de negociar como único representante militar con la cada vez más poderosa estructura civil responsable por la administración de los recursos. El Servicio Civil, la burocracia administrativa, fue el principal beneficiario de las reformas. Logró mayores atribuciones e influencias ante las máximas autoridades políticas en detrimento de los JJEEMM, que mantenían sus responsabilidades constitucionales de conducción sobre las FFAA pero disponían de menores herramientas efectivas para conducirlas.

El poder de los JJEEMM FFAA se redujo principalmente a través de dos aspectos, la restricción de acceso a las autoridades políticas y la pérdida de responsabilidades operativas. La centralización tuvo efectos ambiguos sobre las FFAA, logró que el JEM Def trabajara en función de las prioridades del Ministro de Defensa al colocarlo por encima de los JJEEMM FFAA y restringirles a éstos el acceso a las autoridades gubernamentales, pero no se cumplieron los pronósticos respecto a que una voz militar unificada representaría mejor la perspectiva militar, porque evitaría que las autoridades políticas pudieran apelar al recurso de la rivalidad interfuerzas, para manipular intereses competitivos entre ellas. “La cercanía del JEM Def a las autoridades políticas y el instinto militar de apoyar al superior lo inclinó más

hacia el lado de instrumentador de políticas gubernamentales que de asesor militar independiente”.⁴³

Los efectos de la reforma sobre el control civil fueron ambiguos. Por un lado se fortaleció en dos sentido: 1) el asesoramiento militar del JEM Def terminó alineándose más con las prioridades del Ministro que con las necesidades particulares de las Fuerzas, 2) la estructura civil del Ministerio desarrolló una lógica de funcionamiento orientada hacia el control civil y desvinculada de la eficacia militar. El JEM del Ejército entre 2003 y 2006, General Mike Jackson cuestionó este aspecto expresando “el Servicio Civil de la Defensa se ve a si mismo como representante del control civil democrático sobre los militares, cuando esa tarea no reside en ellos sino en las autoridades políticas”.⁴⁴ Por otro lado, el control civil se debilitó al cambiarse el mecanismo de control basado en el asesoramiento militar obtenido como producto de la competencia y rivalidad interfuerzas, por un asesoramiento militar independiente pero único, que monopoliza información. Subordinar las opiniones de los JJEEMM FFAA a la del JEM Def, redujo la disponibilidad de opciones estratégicas de las autoridades civiles. Los mecanismos de asesoramiento, de transmisión de órdenes y de supervisión de fuerzas en operaciones pasaron a aplicarse sólo a través del filtro del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMDef – CDS), quien forma parte de la cadena de comando, a diferencia del caso de los Estados Unidos.

Los mecanismos de control civil disponibles luego de estas reformas eran los siguientes;

MECANISMOS DE ASESORAMIENTO	MECANISMOS DE TRANSMISION DE ORDENES E INTENCIONES	MECANISMOS DE SUPERVISION Y MONITOREO
<p>Mecanismos de intercambio de información:El Jefe de Estado Mayor de la Defensa (CDS: Chief Defense Staff) se convierte en principal asesor militar con un Estado Mayor propio e independiente.</p> <p>Mecanismos de coordinación:se coloca en un mismo nivel al JEM Def como asesor en estrategia militar y al Viceministro Permanente como asesor en lo político y financiero del Min Def.</p> <p>Se organiza funcionalmente al Ministerio de Defensa con departamentos funcionales de asuntos militares y de compras.</p>	<p>A través del JEM Def quien es responsable de las fuerzas en operaciones La integración conjunta facilita la implementación de órdenes.</p>	<p>En aspectos administrativos fortalecimiento del Viceministro Permanente (PUS) y su estructura civil.</p>

Síntesis de principales reformas:

AÑOS	REFORMAS
1946	<ul style="list-style-type: none"> - Se crea el Ministerio de Defensa - Se excluye a los Ministerios de cada una de las FFAA del Gabinete - El Comité de Defensa Imperial pasa a depender del Ministerio de Defensa y cambia su nombre por Comité de Defensa del Gabinete (con acceso directo al gabinete).
1955	<ul style="list-style-type: none"> - Se establece el puesto de Presidente (Chairman) del Comité de Jefes de Estado Mayor como independiente y no rotativo entre las Fuerzas, aunque debía ser elegido entre los JJEEMM - Al Presidente del Comité de Jefes de Estado Mayor se le agrega el título de Jefe de Estado Mayor de la Defensa.(JEM Def o CDS por sus siglas en inglés de Chief of Defense Staff) para remarcar su rol de primus inter pares. - El Ministerio de Compras se subordina al Ministerio de Defensa.
1958	<ul style="list-style-type: none"> - Al Ministro de Defensa se le asigna responsabilidad sobre las operaciones militares y el diseño de las Fuerzas - Se cambia el nombre al “Comité de Defensa” por el de “Comité de Defensa y Política Exterior” para enfatizar su rol estratégico más allá de lo específico de Defensa, integrado por el Ministro de Defensa como Presidente, los ministros y los jefes de cada fuerza, el Secretario Civil Permanente (PUS) y el Jefe de Asesores Científico. - El nombre de Presidente del Comité de Jefes de Estado Mayor fue cambiado por el de Jefe de Estado Mayor de la Defensa
1961 -62	<ul style="list-style-type: none"> - Se establecen comandos operativos conjuntos
1963-64	<ul style="list-style-type: none"> - Los Ministerios de las FFAA se convierten en Departamentos subordinados al Ministerio de Defensa y se relocalizan todos en un mismo edificio Whitehall
1967-68	<ul style="list-style-type: none"> - Se introduce el planeamiento conjunto - Se crean los Departamentos de Administración y Equipamiento de Defensa
1977	<ul style="list-style-type: none"> - Se crea el Grupo de Planeamiento Financiero y Administrativo a cargo del Viceministro Permanente (PUS) integrado también por los JJEEMM como miembros
1980	<ul style="list-style-type: none"> - Se eliminan los tres Departamentos (ex ministerios) de las Fuerzas Armadas y se organiza el Ministerio de Defensa por funciones; con un Departamento de Asuntos Militares y un Departamento de Compras
1981	<ul style="list-style-type: none"> - El JEM Def (CDS) es designado como principal asesor militar del gobierno por autoridad propia y no en carácter de Presidente del Comité de Jefes de Estado Mayor. - El JEM Def (CDS) queda como el único responsable militar de la estrategia militar y del control operacional de las fuerzas en operaciones. - El Comité de Jefes de Estado Mayor queda sólo con la función de asesorar al JEM Def (CDS).
1982 -84	<ul style="list-style-type: none"> - Se fortalece la autoridad del Min Defensa y se disminuye la de los JJEEMM FFAA con la creación de los puestos de “vice” y de organismos funcionales en el Ministerio de Defensa. - Se crean los puestos de Vicejefe del Estado Mayor de la Defensa y de 2do para el Viceministro Permanente (2do PUS), una oficina de Administración y Presupuesto con dependencia directa del Ministro de Defensa a través del Viceministro Permanente (2do PUS). A esto se agregaba el rol de Jefe de Compras de la Defensa y el de Asesor Político y Financiero del Ministro. - Se pone en un mismo nivel como principales asesores del Ministro de Defensa al JEM Def (CDS) y al Viceministro Permanente (PUS). - Se reduce la magnitud de los estados mayores de las fuerzas y se incrementa el

	personal del ministerio de defensa - Se elimina la política de rotación del JEM Def entre las Fuerzas. - El JEM Def queda establecido como asesor por derecho propio sin la obligación de representar la posición colectiva de los JJEEMM
1994	- Se crea el Comando Conjunto Permanente (PJHQ) en Northwood como un nivel de comando más entre el Primer Ministro y el Comandante en Operaciones.
1998	- Se disminuye el poder de los JJEEMM FFAA con la creación de organismos conjuntos (Comando de Helicópteros, Nuclear, Defensa Aérea, Doctrina, Defensa Química Biológica).

Actualmente, el modelo británico produce una clara separación entre lo político y lo militar y reconoce cuatro niveles de comando que son los siguientes:



En el nivel más alto las decisiones las toma el Primer Ministro en el marco del Gabinete y el recientemente creado (en 2010) Consejo Nacional de Seguridad (del que participan los ministros ad hoc que tengan asuntos relacionados con la Defensa; a requerimiento participa el JEM Def), asesorado por el Ministro de Defensa y el JEM Def. Este nivel se denomina estrategia nacional que es donde las intenciones políticas del Gobierno se transforman en objetivos de estrategia nacional u objetivos políticos.

El Ministro de Defensa y el JEM Def desarrollan la estrategia militar para alcanzar esos objetivos políticos determinando la dirección estratégica de empleo de las Fuerzas Armadas, los recursos militares a ser asignados y las restricciones al uso de la fuerza. La Organización de Manejo de Crisis de Defensa (DCMO por sus siglas en inglés de Defense Crisis

Managment Organización) es el foro donde se recibe el asesoramiento del Comité de JJEEMM, el Comando Conjunto Permanente, el Director de Fuerzas Especiales, que puede llegar al Primer Ministro sólo a través del JEM Def. En este nivel denominado estrategia militar, es donde se desarrolla principalmente la interacción civil-militar, en la que tiene lugar la integración entre la dirección política y la militar.

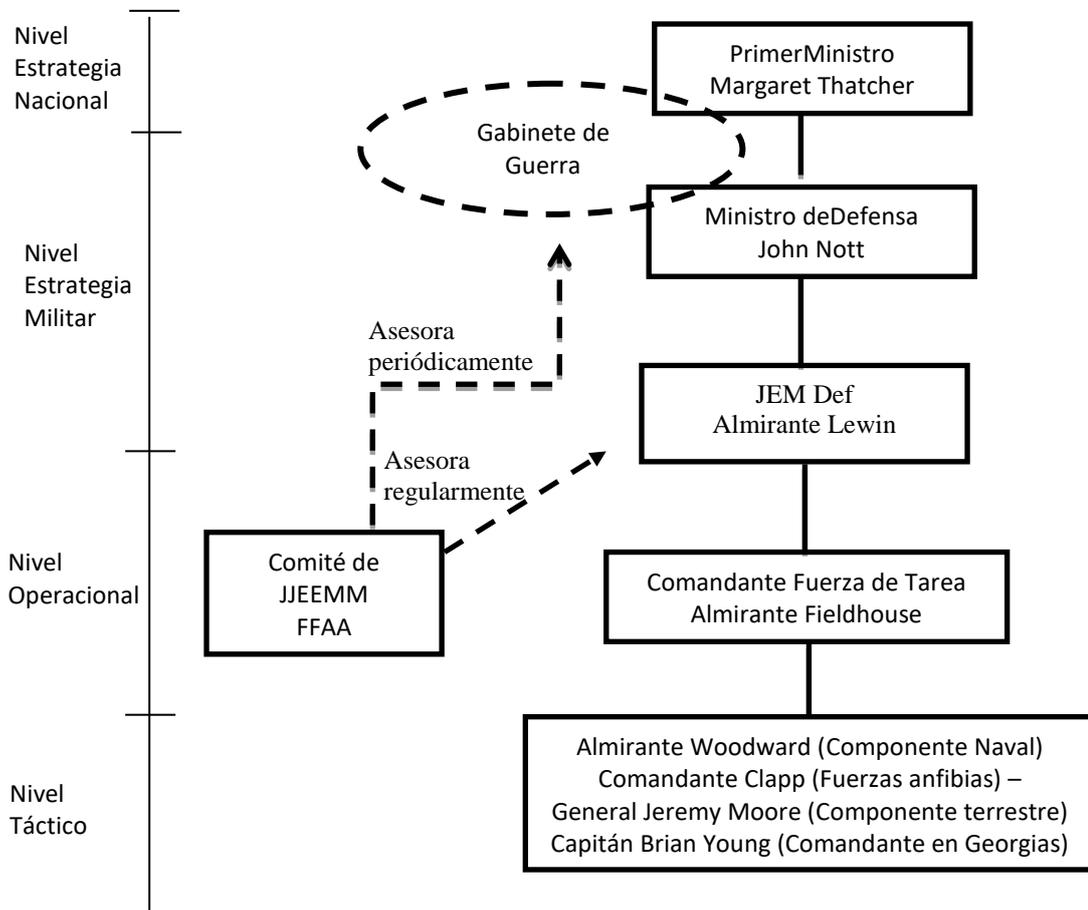
Desde el año 1982, el JEM Def es el principal asesor militar del Gobierno y el único interlocutor entre autoridades políticas y Fuerzas Armadas. Formula la Estrategia Militar y es el responsable de la conducción de las operaciones militares; determina como será empleado el instrumento militar, designa al Comandante Operacional y el espacio que abarcará el Teatro de Operaciones, define la dirección estratégica, identifica las condiciones militares a alcanzar, determina las fuerzas que serán empleadas, las restricciones y las necesidades de inteligencia. Recibe el asesoramiento del Vicejefe de Estado Mayor de la Defensa y de los JJEEMM de las FFAA. Se encuentra ubicado en el edificio Whitehall (edificio del Ministerio de Defensa) junto al Ministro de Defensa. Los JJEEMM de las FFAA en forma colectiva a través del Comité o individualmente proporcionan asesoramiento sobre el empleo de sus respectivas fuerzas. Hasta 1982 los JJEEMM de las Fuerzas Armadas también participaban de las reuniones de gabinete y cumplían un rol importante en el asesoramiento militar que se proporcionaba a las autoridades políticas y en la transmisión de las directivas y orientaciones políticas a las fuerzas.

En la cadena de comando, un nivel por debajo del JEM Def (CDS) está el Jefe de Operaciones Conjuntas (JOC) que dispone de su estructura de Estado Mayor en Northwood Londres a una hora de Whitehall (Ministerio de Defensa) denominada Cuartel General Conjunto Permanente (PJHQ por sus siglas en Inglés Permanent Joint Headquarters). Normalmente es designado Comandante Operacional por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEM Def). El nivel operacional tiene la misión de articular los objetivos de la estrategia militar con los objetivos tácticos. De realizar el planeamiento y la conducción de la campaña militar que se ejecuta en un Teatro de Operaciones. Por debajo de este escalón en la cadena de comando está el Comandante Conjunto que se despliega en el Teatro de Operaciones, y este nivel se denomina táctico.

GUERRA DE MALVINAS

La Guerra de Malvinas duró menos de tres meses, se inició el 2 de abril de 1982 con el desembarco argentino y terminó el 14 de junio con la rendición en Puerto Argentino. Las autoridades políticas británicas determinaron los objetivos políticos, condujeron las negociaciones diplomáticas y establecieron directivas muy generales para el empleo de la fuerza militar. Las autoridades militares tuvieron amplia autonomía para diseñar y ejecutar la campaña militar.

Durante la guerra, las autoridades civiles y militares del Reino Unido fueron las siguientes:



La Guerra de Malvinas duró menos de tres meses, se inició el 2 de abril de 1982 con el desembarco argentino y terminó el 14 de junio con la rendición en Puerto Argentino. Las autoridades políticas británicas determinaron los objetivos políticos, condujeron las negociaciones diplomáticas y establecieron directivas muy generales para el empleo de la

fuerza militar. Las autoridades militares tuvieron amplia autonomía para diseñar y ejecutar la campaña militar.

La recuperación de las islas por parte de la Argentina sorprendió completamente al gobierno británico que no disponía de planes militares de contingencia para implementar en unas islas situadas en el extremo opuesto del planeta. El 31 de marzo de 1982, sólo dos días antes del desembarco argentino, la inteligencia británica alertó al Gobierno Conservador de la Primer Ministro Margaret Thatcher que una Fuerza de Tarea se dirigía hacia las islas. El JEM DEF y los JJEEMM de la Fuerza Aérea y del Ejército se encontraban en actividades oficiales en el exterior. Sólo el Jefe de Estado Mayor (JEM) de la Marina Almirante Henry Leach se encontraba en Londres y fue el primero a quien acudió la Primer Ministro para consultarlo respecto a la posibilidad de recuperar las islas. La respuesta afirmativa del Almirante fue convincente e influyó en la primera actitud del Gobierno de ordenar inmediatamente el alistamiento de la flota. La Marina había sido la más perjudicada por los recortes presupuestarios de 1981 y Malvinas sería una campaña militar predominantemente marítima que potenciaba la necesidad de portaaviones, fragatas y vehículos anfibios; era una oportunidad para revertir las reducciones presupuestarias.⁴⁵

El General Dwin Bramall, Jefe de Estado Mayor (JEM) del Ejército, expuso sus reservas en relación a las dificultades que implicaría la preparación de operaciones militares con tanta distancia de apoyo logístico. El Jefe de Estado Mayor (JEM) de la Fuerza Aérea Mariscal del Aire Michael Beetham se mostró aún más cauteloso al considerar que la ejecución de operaciones aéreas en Malvinas a 12.000 km de distancia de Gran Bretaña, con la oposición de la Fuerza Aérea Argentina localizada a sólo 500 km de las islas constituía un alto riesgo. Ambos desconfiaban de los intereses particulares de la Marina que había influido para precipitar el audaz compromiso político de una operación militar inmediata asumido por la Primer Ministro, sin advertir sobre la cantidad de buques y aeronaves que podían perderse y los riesgos a que se sometía a la expedición ante una acción conjunta de la Marina y la Fuerza Aérea Argentina en proximidades de las islas.⁴⁶

La guerra fue conducida en el nivel de la estrategia nacional, donde se toman las decisiones políticas y diplomáticas, por un comité de crisis *ad hoc* denominado “gabinete de guerra” integrado por la Primer Ministro, el Ministro de Defensa, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro del Interior y el JEM Def (CDS), quienes se reunieron casi diariamente para monitorear el desarrollo de la campaña militar, analizar las recomendaciones

propuestas por el asesoramiento militar y transmitir las orientaciones, directivas y restricciones diplomáticas y políticas. Este “gabinete de guerra” no formaba parte de la estructura institucional de la Defensa Británica, se conformó a partir de una propuesta realizada por el muy respetado Jefe del Servicio Civil de la Defensa (PUS) Sir Frank Cooper a la Primer Ministro Margaret Thatcher durante un almuerzo en el Ministerio de Defensa el 4 de abril de 1982. La idea consistía en reunir regularmente en un gabinete reducido a las autoridades más altas de las áreas gubernamentales directamente relacionadas con la crisis para coordinar y tomar decisiones. Cooper recuerda que Thatcher decidió excluir del “Gabinete de Guerra” al Secretario del Tesoro “para que las cuestiones financieras no interfirieran en una crisis de esta naturaleza”.⁴⁷ La Primer Ministro también realizó reuniones con el resto del gabinete dos veces por semana para mantenerlos informados sobre los asuntos de la campaña militar. Por debajo, en el nivel de la estrategia militar, el JEM Def (CDS) Almirante Terence Lewin fue el único interlocutor militar con las autoridades políticas; presidió el Comité de Jefes de Estado Mayor (JJEEMM) que también se reunía diariamente para coordinar el asesoramiento militar que se proporcionaba a las autoridades civiles en el Gabinete de Guerra y para traducir las decisiones y orientaciones políticas en órdenes militares. El ex Primer Ministro Macmillan le había aconsejado a Thatcher que necesitaba un *Lord Ismay*; ⁴⁸ refiriéndose al General que se desempeñó como el secretario militar del Gabinete de Churchill; para que la Primer Ministro contara con un asesoramiento militar independiente del que recibía a través de la cadena de comando formal. Pero no pudieron encontrar uno que reuniera las condiciones de competencia profesional y confianza política.⁴⁹

La presencia diaria del Almirante Terence Lewin Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEM Def) en las reuniones del Gabinete de Guerra le permitía percibir la complejidad del marco político en el que actuaba y apreciar sus efectos sobre las operaciones militares. Fue el único asesor militar de las autoridades civiles, excepto las contadas ocasiones en que fue convocado el Comité de JJEEMM para participar en reuniones del Gabinete. “La Primer Ministro no vacilaba en cuestionar el asesoramiento diplomático cuyo conocimiento se animaba a desafiar pero se mostraba insegura para cuestionar el asesoramiento militar”.⁵⁰ La cadena de comando iba de la Primer Ministro Margaret Thatcher al JEM Def Almirante Lewin y de este al Comandante de la Fuerza de Tarea Almirante Fieldhouse. El Ministro de Defensa John Nott estuvo casi excluido de la cadena de comando en la práctica; participó de todas las reuniones del Gabinete de Guerra donde según sus palabras cumplió el rol de

“abogado del diablo”, cuestionando pero no influyendo sobre las decisiones militares. En sus memorias, luego de la guerra afirmó “creo que en tiempo de guerra no hay espacio para el Ministro de Defensa”. Thatcher fue su propio Ministro de Defensa.⁵¹

Por debajo del JEM Def Almirante Lewin, estaba el Almirante John Fieldhouse como Comandante de la Fuerza de Tarea en Northwood (Londres). Fue quien formuló la estrategia operacional y condujo las operaciones desde Londres sin contacto con las autoridades civiles con las que se comunicaba sólo a través del Almirante Lewin. También mantuvo el control directo de los tres submarinos nucleares que integraban la Fuerza de Tarea.⁵²

Subordinados al Almirante Fieldhouse había cuatro comandantes tácticos en el Teatro de Operaciones en el Atlántico Sur. Los cuatro estaban separados y en un mismo nivel. Podría decirse que el Almirante Sandy Woodward a cargo de las fuerzas navales, incluyendo los portaaviones, era un “primus inter pares”. El Comandante Michael Clapp estaba a cargo de las fuerzas anfibas. El General de Brigada Julian Thompson comandante de la 3ra Brigada comandó las fuerzas terrestres hasta que se agregó la 5ta Brigada a cargo del General Wilson. A partir de ese momento asumió el mando de las dos brigadas, como comandante de fuerzas terrestres, el General Jeremy Moore. A cargo del Capitán Brian Young y separada de la Fuerza de Tarea estaba la fuerza naval y anfibia que tenía la misión de recuperar las Islas Georgias. La cadena de comando fue confusa y afectó la eficacia militar a través de la integración.

Aunque los JJEEMM estuvieron fuera de la cadena de comando en la conducción de las fuerzas en operaciones, tuvieron un rol de importancia en el asesoramiento, proporcionando opciones diversas al JEM Def. Se reunían diariamente para discutir el conflicto con la presencia de Lewin, también el Almirante Fieldhouse presentaba los planes y las opciones militares al Comité de JJEEMM previo a la presentación al Gabinete de Guerra. Pero por primera vez, el JEM Def tenía la autoridad para presentar a las autoridades civiles su propio asesoramiento. El Almirante Lewin en varias oportunidades presentó una opción distinta al que surgía del consenso con los JJEEMM. La Primer Ministro diría luego que los políticos tienen que apoyar a los militares durante las crisis pero que muchas veces percibió que se le presentaban propuestas militares sin demasiadas alternativas por lo que no quedaba otra opción que aprobarlas.⁵³

El Comité de JJEEMM recomendó el establecimiento de una “zona de exclusión” alrededor de las islas con el propósito de impedir los esfuerzos argentinos para reforzar las

islas. Las autoridades políticas aceptaron el 8 de abril una zona de exclusión de 200 millas con el propósito de limitar el problema militar al rechazo de la ocupación argentina y transmitir el mensaje a la comunidad internacional que no se utilizaría la fuerza militar sobre el continente o sobre el tráfico marítimo internacional.⁵⁴

El control civil que se ejerció durante toda la campaña militar se limitó a imponer restricciones en las normas de enfrentamiento y no trató de influir directamente sobre las operaciones militares.⁵⁵ Las autoridades políticas impusieron tres criterios generales a respetar durante la ejecución de operaciones militares: 1) mantener la presión militar sobre la Argentina para facilitar las negociaciones diplomáticas o para recuperar las islas en caso de que no prosperara la diplomacia; 2) ejecutar acciones militares sin violar las leyes internacionales; 3) mantener un nivel mínimo de pérdidas y bajas en la Fuerza de Tarea.⁵⁶ Fueron estas restricciones las que evitaron el hundimiento del portaaviones argentino 25 de Mayo, luego de que la Marina Británica exagerara el grado de amenaza que presentaba la nave argentina y solicitara autorización para hundirlo fuera de la zona de exclusión, eventualmente en puerto, y sin realizar ninguna advertencia. El 21 de abril el Almirante Lewin en reunión del Gabinete de Guerra, informó a la Primer Ministro que el portaaviones y sus escoltas habían sido identificados y que había ordenado mantenerlo bajo vigilancia, en condiciones de atacar y hundirlo. El debate en el Gabinete de Guerra fue muy intenso respecto a la conveniencia de realizar un ataque fuera de la zona de exclusión, tanto si se realizaba sin advertencia previa, como si se utilizaban los canales diplomáticos para exigir que el portaaviones permaneciera en puerto. Las autoridades civiles querían evitar acciones que precipitaran la escalada del conflicto durante el proceso de negociaciones y que pudiesen afectar la legitimidad política de la posición británica. La opinión militar era que el portaaviones constituía una amenaza permanente para la flota porque podía aproximarse navegando 500 millas en un día, aseguraban que portaba los aviones Super Etendard con 500 millas de alcance y podían atacar en cualquier momento. El Ministerio de Relaciones Exteriores se opuso a la propuesta militar y cuestionó las bases legales de la operación con el fundamento que debía ser probada la intención de agresión por parte del portaaviones, lo que resultaba muy difícil de realizar en la práctica. Finalmente, prevaleció la opinión del JEM Def y el 23 de abril el Gabinete de Guerra resolvió autorizar el cambio de las normas de enfrentamiento y permitir a todas las fuerzas atacar el portaaviones sin necesidad que mediara previamente un ataque argentino a la Fuerza de Tarea. La única restricción que establecieron

para su búsqueda y hundimiento fue la de no atacarlo si se encontraba en el triángulo de la costa argentina – uruguaya dentro de las 12 millas náuticas de la costa.⁵⁷

El 27 de mayo el Comité de JJEEMM había resuelto solicitar al Gabinete de Guerra la eliminación de la restricción de las 12 millas para atacar a naves argentinas con el argumento que no sólo tendrían más blancos para atacar sino que la medida serviría para impedir que los barcos abandonaran los puertos. El Ministerio de Relaciones Exteriores opinaba que el motivo real era “represalia por el hundimiento de barcos británicos” el Ministro de Defensa John Nott describiría más tarde:

Uno de los submarinos nucleares había encontrado al portaaviones 25 de mayo escondido en las aguas territoriales argentinas y las normas de enfrentamiento no permitían un ataque. La marina trató de cambiar las reglas aún cuando la poca profundidad de las aguas podría resultar peligrosa para un ataque. Margaret Thatcher estaba dispuesta a apoyar la propuesta sobre la base que el portaaviones era una amenaza continua, incluso después de la recaptura de las islas. Yo me opuse al cambio, argumentando en contra de la Primer Ministro y de Terry Lewin sobre la base que cualquier acción nuestra en las aguas territoriales de América del Sur inclinaría a una gran cantidad de países hacia el lado argentino cuando estábamos cerca de lograr la victoria.⁵⁸

En el momento que se definió el cambio de la regla de enfrentamiento, ya estaba confirmada la información que el Portaaviones 25 de Mayo no llevaba a los Super Etendard y que tenía dificultades para lanzar los Skyhawks. El Ministerio de Defensa ya tenía preparado un comunicado para explicar el hundimiento del portaaviones sin advertencia previa. Viendo su posición en desventaja, el Ministro de Relaciones Exteriores Francis Pym había escrito una nota a la Primer Ministro, tratando de alertar sobre las consecuencias políticas del eventual hundimiento. En ella explicaba que la posición británica se vería perjudicada si antes de un ataque no se realizaba una advertencia clara a la Argentina respecto a los límites de movimiento que debía respetar el portaaviones.⁵⁹ Finalmente, el portaaviones argentino no volvió a salir del puerto, sin embargo se planearon acciones ofensivas desde lo militar sin considerar las implicancias políticas, que podrían haber escalado el conflicto innecesariamente y comprometer la posición diplomática del Reino Unido.

La inteligencia británica informó que la Marina Argentina planeaba realizar un ataque en pinzas, con un eje desde el norte con el portaaviones y un eje desde el sur con el Crucero General Belgrano.⁶⁰ Para prevenir el ataque el Almirante Woodward se propuso destruir a las naves argentinas antes de que estuviesen en distancia de provocarle daños a la flota. Las normas de enfrentamiento le permitían atacar al portaaviones, pero no al Crucero General Belgrano que era el único al que la flota había podido localizar. Sin respetar esa limitación, Woodward ordenó al Submarino Nuclear Conqueror atacar al Belgrano a las 0811 (GMT) hs del día 2 de mayo; pero como los submarinos estaban bajo el mando directo del Almirante Fieldhouse, éste impartió una contraorden a las 0904 hs que desautorizaba el ataque. La disputa entre los dos almirantes se llevó a la reunión del Comité de JJEEMM a las 0915 hs y tras intensas discusiones sin que se alcanzara un punto de vista común; el JEM Def Almirante Lewin concluyó que solicitaría al Gabinete de Guerra la extensión de las normas de enfrentamiento, similar a lo que había sido autorizado para el portaaviones, para que se permita el ataque a todos los submarinos, buques de superficie y naves auxiliares de Argentina fuera de la zona de exclusión. Al mediodía, Lewin explicó la situación a Thatcher y a los ministros exagerando la peligrosidad del Belgrano a tal punto, que el Gabinete de Guerra fue urgido a aprobar la propuesta de hundirlo en sólo 15 – 20 minutos. El Ministro del Interior William Whitelaw, presente en la reunión, reconoció más tarde que la toma de decisión se realizó bajo la presión que si el Submarino Conqueror perdía de vista al Belgrano, se ponía a la flota en grave riesgo. Otro Ministro presente en la reunión, Cecil Parkinson, admitió haberse sentido presionado por la rigidez y falta de alternativas del Almirante Lewin. Reconoció que los políticos se vieron ante el temor de ser posteriormente responsabilizados ante la opinión pública por rechazar el asesoramiento militar de Lewin; si eventualmente el crucero argentino atacaba un buque británico y le provocaba cientos de muertos. El Ministerio de Relaciones Exteriores se opuso a la ampliación de las normas de enfrentamiento cuestionando la evaluación militar sobre la peligrosidad del Belgrano por que el análisis se basaba en presuntas intenciones argentinas y no en información concreta sobre la distancia de intervención del buque a la flota. No obstante, sólo se logró que se suprimiera la autorización para atacar a las naves auxiliares.⁶¹

La autorización para el ataque fue transmitida a la flota a las 1207 (GMT) pero por problemas de comunicaciones fueron recibidas por el Conqueror a las 1710 (GMT). Un funcionario del ministerio de relaciones exteriores se sorprendió por la velocidad con que

funcionaron las comunicaciones al comparar la rapidez con que se transmitió el mensaje de ataque con las demoras previas de la marina, para implementar la zona de exclusión. La marina había alegado que las comunicaciones no podían garantizarse en menos de doce horas. El funcionario observó que la velocidad de transmisión variaba en proporción a la agresividad de las órdenes.⁶²

El Crucero Belgrano había cambiado de curso a las 0900 hs (GMT) y esa información junto a la posición exacta del Belgrano fueron transmitidas por el Conqueror a Northwood a las 1400 hs (GMT), pero no fueron retransmitidas ni al Ministerio de Defensa ni al Almirante Woodward, quien registró a las 1600 hs en el diario de guerra que apreciaba que la Argentina había cambiado su decisión de atacar a las 0800 hs y que las naves se estaban retirando. A las 1813 hs (GMT) el Conqueror tomó posición de fuego y a las 1857 hs (GMT) atacó desde una distancia de 1400 yardas provocando 321 muertos argentinos.⁶³

El Ministro de Defensa John Nott dijo ante el Parlamento el 4 de mayo que el Belgrano estaba en marcha de aproximación hacia la Fuerza de Tarea y que se encontraba muy cerca de la zona de exclusión. El Ministro de Relaciones Exteriores Francis Pym que se encontraba en Washington recibió el día 3 de mayo la información que el Belgrano había sido atacado a treinta millas de la zona de exclusión cuando navegaba alejándose de la misma. Al mismo tiempo, el Ministerio de Relaciones Exteriores (FCO Foreign & Commonwealth Office) descubrió, en la reunión del Comité de JJEEMM, que el Belgrano no había entrado a la zona de exclusión y que estaba navegando en dirección sudoeste cuando se produjo el ataque.⁶⁴

Pese a que el Submarino Conqueror y el Comando de la Fuerza de Tarea en Northwood (Londres) conocían que el Belgrano había cambiado su curso once horas antes de su hundimiento y que navegaba alejándose de las islas en dirección hacia el continente; no existen evidencias que la Primer Ministro Margaret Thatcher y el Ministro de Defensa John Nott hayan tenido esta información al momento de confirmar su decisión. Aparentemente esto fue conocido por el Ministro de Defensa recién el 29 de noviembre de 1982 cuando el Jefe de Departamento de las Fuerzas Armadas Peter Blaker ante una pregunta en el Parlamento admitió que al momento de ser torpedeado el Belgrano navegaba con rumbo 280 grados hacia la Argentina. La Primer Ministro podría no haber sabido esto hasta marzo de 1984 cuando se filtraron los archivos militares sobre el tema.⁶⁵

Las consecuencias del hundimiento fueron importantes. En lo militar, la Marina Argentina resolvió permanecer en sus puertos donde no constituían ninguna amenaza para la

flota británica. En lo diplomático generó un fuerte sentimiento antibritánico. Sir Lawrence Freedman dice en la Historia Oficial sobre la Campaña de Malvinas. “El plan de paz peruano no influyó sobre las decisiones respecto al hundimiento del Belgrano; pero el hundimiento del Belgrano si influyó sobre las decisiones respecto al plan de paz peruano”. Del lado argentino se eliminó cualquier entusiasmo por un acuerdo; del lado británico el plan de paz se hizo más interesante, debido a las reacciones internacionales adversas por el hundimiento y la pérdida de vidas. Brasil lo describió como una violación a la Resolución 502 del Consejo de Seguridad, Venezuela condenó la agresión, llamó a la revisión de las políticas de seguridad colectiva de Sudamérica y convocó a otras naciones latinoamericanas a romper relaciones con el Reino Unido. El embajador británico en Bolivia fue convocado por la cancillería para recibir una nota de protesta y luego informó que la opinión pública en Bolivia se había volcado en contra de la posición británica. En Europa; los diplomáticos hicieron saber el cambio de clima en contra del Reino Unido, especialmente en Alemania. España emitió una declaración de oposición al uso de la fuerza y un reclamo para que se tuviera en cuenta la naturaleza colonial del problema. El Secretario de Estado de EUA Alexander Haig le hizo saber al embajador británico su descontento por las probables consecuencias negativas, que perjudicaban la contención del avance soviético en Latinoamérica, ponía a la opinión occidental en contra y creaba la necesidad de usar el veto para prevenir sanciones de la Organización de Estados Americanos contra Gran Bretaña.

Dos días después, el 4 de mayo la Argentina respondió con el hundimiento del Sheffield usando un misil francés Exocet, lo que puso en alerta a la flota de la amenaza que implicaban los aviones y misiles argentinos.⁶⁶

Aún cuando en el marco del Gabinete de Guerra el Ministro de Defensa se reunía periódicamente con el de Relaciones Exteriores, se presentaron serias divergencias durante el desarrollo de la campaña entre la lógica militar y la lógica diplomática. En la visión del Ministro de Defensa John Nott, las necesidades militares debían ser analizadas *per se*, independientemente de las necesidades diplomáticas. Por ello, varias acciones y planes militares fueron ocultados al Ministerio de Relaciones Exteriores y se ejecutaron sin la consideración de su impacto político. “El Ministro de Defensa pensaba que las necesidades militares debían evaluarse independientemente de las necesidades diplomáticas. En consecuencia, los planes militares no fueron presentados o sometidos al análisis de otras áreas gubernamentales”.⁶⁷ El control civil se ejercía sólo a través de la discusión respecto a las

reglas de enfrentamiento sin participación en el proceso de la toma de decisiones de la estrategia militar de los que surgían los planes operacionales.

El Gabinete de Guerra conducido por Thatcher quería evitar cualquier compromiso que no fuera la victoria total pero no podía aparecer rechazando las propuestas de acuerdos de paz para no afectar su legitimidad internacional. A medida que pasaba el tiempo, el Almirante Lewin estaba cada vez más expuesto a presiones políticas por obtener victorias militares rápidas que aliviaran la situación diplomática, y era quien, como único interlocutor militar, las transmitía al Almirante Fieldhouse en Northwood. Se trataba de evitar que los esfuerzos diplomáticos pacíficos pudiesen prosperar sin que se hubiesen producido triunfos militares. Atendiendo a las necesidades políticas Fieldhouse propuso accionar primero sobre las Islas Georgias para mostrar un triunfo militar con pocos riesgos. Sería un esfuerzo militar menos riesgoso, hasta allí no llegaban los aviones argentinos y estaban defendidas por escasas tropas. Fue una necesidad política más que militar lo que obligó a distraer tropas del esfuerzo principal que estaba orientado a aplicarse sobre las islas Malvinas para desalojar a las tropas argentinas. El Ministro de Defensa John Nott más tarde describiría a la conquista de las Georgias como “pura política” y recordaría que los militares la vieron como una distracción.⁶⁸

En el comienzo, la operación corrió serios riesgos de fracasar. El 20 de abril una Escuadra Naval de 4 buques con 220 Royal Marines y comandos del SAS (Special Air Service) avanzaron para tomar las Georgias. Debido a las condiciones climáticas extremas, dos helicópteros terminaron destruidos cuando transportaban a la patrulla del SAS que tenía la misión de atacar a los argentinos desde posiciones sobre el Glaciar. Los 12 comandos del SAS sobrevivieron al accidente pero quedaron aislados en el Glaciar luchando por sobrevivir bajo condiciones climáticas extremas, lo que hizo postergar el ataque para tratar de recuperarlos.⁶⁹ La demora le dio tiempo al Submarino argentino Santa Fe para llegar a las islas, lo que obligó a las naves británicas a retirarse por no disponer de capacidades antisubmarinas.

La situación mejoró al día siguiente cuando un helicóptero pudo identificar fácilmente al submarino argentino y ponerlo fuera de combate. Las naves británicas pudieron regresar para continuar el ataque y provocar la rendición de las tropas argentinas. La recuperación británica de las Georgias fue innecesaria desde el punto de vista militar; resultó una acción arriesgada que pudo terminar en fracaso pero que finalmente permitió mostrar una victoria que favorecía la posición británica en las negociaciones diplomáticas.⁷⁰

En su movimiento de aproximación hacia las islas, la mayor amenaza para la flota era la eventualidad de un ataque aeronaval; la inteligencia británica estimaba que unos 110 aviones argentinos estaban en condiciones de oponerse a los Sea Harrier. El plan del Almirante Woodward aspiraba a desgastar a los medios aéreos y navales argentinos, antes que la Fuerza de Tarea llegara a la zona de desembarco, mediante la ejecución de ataques aéreos con aviones navales Sea Harrier. La intención era provocar la reacción argentina, atrayendo aviones y buques en ataques fallidos. Quería evitar que la resistencia argentina se concentrara en proximidades de los probables lugares de desembarco.

Woodward había asumido que los aviones argentinos no podrían detectar a la flota hasta el 23 de abril, sin embargo el 21 de abril un avión fue detectado por el radar a 150 millas, y antes de que cambiara su rumbo hacia el sur, fue interceptado e identificado por un Harrier como un Boeing 707, sin armamento y con los símbolos de la Fuerza Aérea Argentina. Al día siguiente, en dos ocasiones más, un avión Boeing 707 fue interceptado por los Harrier, por lo que inmediatamente se solicitó la ampliación de las normas de enfrentamiento para poder derribar aviones que se aproximaran a menos de 25 millas. Con el asesoramiento del Comité de JJEEMM, el Almirante Lewin propuso al Gabinete de Guerra que los vuelos de reconocimiento argentinos en aviones 707 sean considerados bajo el criterio de aviones de combate y derribados, porque podían ser utilizados para guiar ataques de submarinos u otros aviones. Aseguraba que el rol de vigilancia que cumplían los 707 argentinos podía ser verificado por interceptaciones de los Sea Harrier o a través de medidas electrónicas, y proponía derribarlos si no respondían a señales de advertencia. El Ministerio de Relaciones Exteriores desconfiaba de la gravedad de amenaza militar que constituía la vigilancia de los aviones 707 argentinos sobre la flota y advirtió sobre las consecuencias políticas que el derribo de un avión civil podría provocar. Se planteó el problema de que no podía garantizarse la certeza de la identificación, especialmente cuando una gran cantidad de aviones civiles cruzaban continuamente el Atlántico Sur siguiendo rutas establecidas entre Brasil y África. Siempre habría posibilidades de confusión y errores.

El 23 de abril el sistema de defensa antiaérea del Portaaviones Invencible estuvo a punto de derribar un avión brasilero que hacía la ruta Río de Janeiro – Durban. El Almirante Woodward había malinterpretado que había recibido la autorización de Northwood para derribar aviones que se aproximaran a la Fuerza de Tarea y pudieran ser identificados. Cuando un avión que no seguía la ruta de los vuelos comerciales se acercó a la Fuerza de

Tarea dio la orden de ataque, pero a menos de un minuto de disparar el misil un Sea Harrier pudo identificarlo como un avión de línea de Brasil. El 25 de abril el Almirante Fieldhouse envió un mensaje al Almirante Woodward al respecto:

La prensa brasilera informó que un avión DC 10 fue interceptado por un Sea Harrier...ubicándose a menos de 50 mts. Los pasajeros se atemorizaron.. Requiere información.

Woodward le respondió en tono jocoso que el informe de prensa era correcto, que el Harrier lo había identificado y que lamentaba los inconvenientes causados a los pasajeros, a menos que alguno de ellos fuese argentino.⁷¹

El 24 de abril se autorizó al JEM Def a cambiar las normas de enfrentamiento permitiendo que se realicen disparos de advertencia delante del avión y se ataque sólo en los casos que el avión no hubiese respondido a las advertencias y se acercara a menos de 40 millas de las naves. No conforme con el cambio, el Almirante Woodward respondió que no podían realizarse las advertencias porque no se disponía de munición trazante (aquella que es visible en su trayectoria). Por ello, continuó presionando para eliminar las restricciones a las normas de enfrentamiento con el argumento que no todos los buques de la flota navegaban bajo cobertura de portaaviones, por lo que no disponían de aviones de interceptación como para realizar advertencia previa. El 10 de mayo, el Comité de JJEEMM solicitó que todo tipo de aviones de vigilancia sean considerados como patrullas marítimas de largo alcance y, por ende, aviones de combate susceptibles de ser atacados bajo las normas existentes. El Ministerio de Relaciones Exteriores (FCO Foreign & Commonwealth Office) se opuso a la autorización porque no se garantizaba una certeza de identificación que evitara la posibilidad de errores con aviones comerciales. Un documento interno explica el dilema:

Un ataque de submarinos argentinos sobre los barcos británicos transportando tropas entre Ascensión y las Malvinas sería una catástrofe que pondría en riesgo muchas vidas. Los JJEEMM indudablemente tienen la responsabilidad de hacer todo lo posible para prevenirlo. Pero no debemos subestimar los efectos que podrían producirse al derribar un Boeing 707 de Argentina. Los argentinos aducirían que se trataba de civiles inocentes y sería muy difícil encontrar evidencias contrarias. Si el incidente fuese aislado seríamos acusados de reaccionar exageradamente. Un derribo en un mal momento político afectaría cualquier esfuerzo diplomático en curso. Esto requiere que cualquier norma de

enfrentamiento deba ser considerada cuidadosamente en relación con las acciones diplomáticas que están en curso. ⁷²

Sobre esta base, el Gabinete de Guerra no autorizó el pedido del JEM Def Almirante Lewin y le pidió que precisara las situaciones para atacar. El Almirante Fieldhouse le solicitó al Almirante Woodward que describiera los patrones de vuelo del 707 o del Hércules C130 que había detectado y la efectividad del sistema de identificación amigo-enemigo. La presentación que elevó Woodward describía las rutas irregulares distintas a las comerciales que seguían los aviones y afirmaba que los radares ya habían adquirido la identificación específica de los aviones.⁷³ Pero el cambio de la opinión internacional luego del hundimiento del Belgrano definió la discusión a favor de privilegiar los imperativos políticos por sobre la necesidad militar de evitar los vuelos de reconocimiento. Fue el único rechazo de las autoridades civiles a los asesoramientos militares.

Cuando se consideraban las distintas alternativas militares para atacar las islas, el Jefe de la Fuerza Aérea Mariscal del Aire Beetham se opuso a que los planes de Woodward sólo consideraran a los aviones navales Sea Harrier para acciones ofensivas. Quería un rol protagónico para la Fuerza Aérea en las operaciones de combate; aún cuando su Fuerza estaba cumpliendo un rol logístico fundamental. Propuso el empleo de los bombarderos estratégicos Vulcan, que no habían sido tenidos en cuenta por Woodward por los problemas operativos y logísticos que implicaban su empleo. La principal dificultad era que los aviones estaban configurados para empleo nuclear y las tripulaciones no se habían entrenado durante veinte años para realizar el reabastecimiento en vuelo que requería su empleo. Adicionalmente, varios escuadrones de Vulcan se habían desprogramado y debían ser eliminados del servicio el 30 de junio de 1982.⁷⁴ Fue necesario realizar un gran esfuerzo logístico en tiempo record para poder reconfigurar 10 Vulcan que tuvieran la capacidad de utilizar bombas convencionales y realizar reabastecimiento en vuelo. Ante los cuestionamientos en el Comité de JJEEMM, el Mariscal del Aire Beetham tuvo que admitir que los riesgos de provocar bajas civiles en un ataque al aeropuerto eran altos y se comprometió a reconsiderar el empleo de los Vulcan. La marina se opuso al uso de los Vulcan porque los Sea Harrier podían cumplir la misma misión con menos riesgos y esfuerzos; y además porque de todos modos debían emplearse para realizar las evaluaciones post-ataques de los daños causados por los Vulcan y se los arriesgaba para tomar fotografías de los bombardeos.⁷⁵

El 23 de abril, el JEM de la Fuerza Aérea presentó al Comité de JJEEMM un documento que minimizaba las probabilidades de bajas civiles y las capacidades de la defensa antiaérea argentina, a la vez que sobreestimaba las posibilidades que tenían los Vulcan para inutilizar la pista y destruir aviones argentinos estacionados en sus proximidades, aún cuando la información sobre la presencia de aviones en el aeropuerto no había sido confirmada por inteligencia. Agregaba como fundamento la conjetura que la presencia de los Vulcan en la isla Ascensión obligaría a la Argentina a desplegar aviones en el norte del país para defenderse de probables ataques al continente, lo que permitiría aliviar la amenaza aérea en el sur para la Fuerza de Tarea.

También se habían levantado objeciones desde el campo diplomático porque el lanzamiento de los aviones desde la Isla Ascensión involucraba a los EUA que en ese momento conducía las negociaciones de mediación. El comandante estadounidense en la Base Militar de Ascención advirtió que un ataque lanzado desde allí violaba el acuerdo Reino Unido-Gran Bretaña.⁷⁶ El Ministro de Relaciones Exteriores Francis Pym recibió las quejas de Washington por el probable uso del aeropuerto de la isla para acciones ofensivas. Los norteamericanos levantaron la prohibición recién cuando tuvieron la certeza del fracaso de la mediación del Secretario de Estado Alexander Haig.

Finalmente, en una típica solución de compromiso del Comité de JJEEMM, promovida por el JEM Fuerza Aérea y aceptada por los otros JJEEMM,⁷⁷ se impuso forzosamente al Almirante Woodward el empleo del bombardero estratégico Vulcan, que tuvo que volar 5000 km desde la isla Ascención, con reabastecimiento en vuelo de 11 aviones tanques, batiendo el record mundial de distancia de bombardeo (hasta la Guerra del Golfo en 1991) para darle a la Fuerza Aérea la posibilidad de ser los primeros en iniciar las acciones militares sobre las islas el día 1ro de mayo.

Los Vulcan fueron poco efectivos, provocaron daños menores al aeropuerto que fueron rápidamente reparados y continuó operable para Hércules y aviones de transporte, por lo que no se cumplió la intención de eliminarlo como aeropuerto de abastecimiento. Un Vulcan había tenido que aterrizar de emergencia en Brasil provocando un incidente diplomático con Argentina que solicitó su detención.⁷⁸ Se trató de un esfuerzo de alto riesgo, militarmente innecesario, motivado por intereses particulares de la Fuerza Aérea, que fue presentada a las autoridades civiles como una operación imprescindible.

El 6 de mayo el Comité de JJEEMM presentó al Gabinete de Guerra un documento con catorce opciones militares en orden ascendente según su impacto político-militar. Ninguna había sido objeto de un análisis exhaustivo de estado mayor, se trataba de propuestas superficiales, algunas irrelevantes como la ocupación de las Islas Sandwich del Sur, y otras de alto riesgo político y militar, como ataques sobre blancos en el continente con medios aéreos y navales, desembarco terrestre en Tierra del Fuego, bloqueo de puertos argentinos, ocupación de la Isla Gran Malvina, ocupación de una parte de la Isla Soledad pero sin desalojar a las fuerzas argentinas. También estaba la opción que finalmente se ejecutó y que favorecían los JJEEMM; el empleo de dos brigadas terrestres para atacar y expulsar a las tropas argentinas, que era la más riesgosa desde el punto de vista militar y de la probabilidad de bajas civiles británicas en las islas. El 10 de mayo se aprobó la elección de San Carlos como lugar de desembarco,⁷⁹ descartándose otros lugares en proximidades de Puerto Argentino. El 12 de mayo el Almirante Fieldhouse logró que el Almirante Lewin aprobara como objetivo de la campaña militar la recuperación total de las islas y se descartaran otros objetivos más limitados.⁸⁰El asesoramiento que había presentado el Comité de JJEEMM no dejaba de contemplar intereses burocráticos particulares de las Fuerzas. Por ejemplo: la necesidad de apurar la entrada en servicio del portaaviones *Illustrious* para reemplazar al *Invencible* y *Hermes* en agosto de 1982, la necesidad de reactivar buques que habían sido eliminados del servicio como el *HMS Bulwark*, o la necesidad de adquirir un porta-helicópteros. El 18 de mayo la Primer Ministro requirió del asesoramiento militar la ratificación que la recuperación de las islas era factible. Los JJEEMM, sin profundizar el análisis, asesoraron a través del JEM Def que era la única opción y que el desembarco debía realizarse lo antes posible.

El plan del Almirante Woodward de desgastar a los aviones argentinos provocando una batalla aeronaval anticipada había fracasado; los argentinos trataban de preservar sus aviones para la batalla terrestre. Tampoco podía atacarlos en sus bases porque carecía de aviones de abastecimiento en vuelo. La única opción que tenía para destruir aviones en tierra era el uso de fuerzas especiales como el realizado en la isla *Pebble*, donde 45 comandos del SAS destruyeron 11 aviones *Pucará* en la noche del 14 de mayo

Pero los aviones argentinos más peligrosos, los *Mirage*, *Skyhawk* y los *Super Etendard* se encontraban basados en el continente. A partir del éxito de la incursión en *Pebble*, el Comité de JJEEMM logró convencer al Gabinete de Guerra que era imprescindible conducir

esos ataques contra el continente empleando comandos del SAS para destruir misiles Exocet y aviones Super Etendard en sus bases. Las autoridades civiles aprobaron la realización de un ataque sobre Río Grande de Tierra del Fuego pese a los altos costos políticos y riesgos militares que implicaban. El Ministerio de Relaciones Exteriores planteó que un ataque a bases en el continente le permitiría a la Argentina invocar el Tratado de Río, lo que provocaría fuertes presiones diplomáticas en contra de Gran Bretaña. El 13 de mayo, el Almirante Lewin propuso al Gabinete de Guerra una operación en dos fases: la primera para reunir información y la segunda, cuando se tuviera la inteligencia necesaria, para atacar la base argentina con 55 hombres que aterrizarían en dos Hércules en la Base Militar de Río Grande.⁸¹ Para la primera fase un helicóptero Sea King desembarcaría ocho comandos del SAS lo más cerca posible de Río Grande y continuaría hacia territorio chileno donde la tripulación tendría que hundir al helicóptero en el mar, porque debido a la distancia de vuelo no tendría el combustible para regresar a la flota. Se aduciría un desperfecto técnico de un vuelo de reconocimiento para justificar en el ámbito diplomático. Durante el vuelo de aproximación el helicóptero por las dificultades de las condiciones climáticas se equivocó de lugar de aterrizaje y dejó a los comandos a 80 km de la frontera, lo que hizo imposible su marcha de aproximación.⁸² La operación fue descubierta y provocó un incidente diplomático entre Chile y Argentina, los tres miembros de la tripulación del helicóptero fueron llevados a Santiago para ser repatriados, donde repitieron la versión de encubrimiento. Los otros integrantes de la misión, los comandos del SAS fueron rescatados en el límite de su supervivencia y sacados de Chile en secreto.⁸³ Pese al fracaso de la primera fase, se decidió continuar con la segunda fase sin inteligencia previa, lo que aumentaba exponencialmente los riesgos de la operación, consistente en el aterrizaje de dos Hércules C 130 en el aeropuerto de Río Grande donde los comandos del SAS destruirían a los aviones y matarían a los pilotos, para luego escapar a pie hacia Chile. El Director del SAS General Peter de la Billiere decidió desde Londres ejecutar la operación pese a que muchos consideraban que aterrizar en una base enemiga sin conocer sus defensas y sus posiciones para luego escapar hacia Chile bajo condiciones extremas, era una misión suicida. En sus memorias el General de la Billiere expresa que la actitud del Escuadrón respecto a la misión era ‘dubitativa’.⁸⁴ Cuando un suboficial se negó a participar de la misión, el Jefe del Escuadrón, Mayor Moss, presentó el problema a sus superiores y recomendó cancelar la misión. El Director del SAS lo acusó de falta de liderazgo y lo relevó del mando, pero cuando los suboficiales amenazaron con renunciar en masa, finalmente tuvo

que cancelarse la misión.⁸⁵ Los miembros del SAS sospechaban que la operación se planteaba más por razones de imagen, que por necesidades militares. Se buscaba tener el propio Entebbe,⁸⁶ la necesidad de “mantener el mito del SAS” oscureció todo el panorama; los oficiales superiores y las autoridades gubernamentales deberían haber escuchado las advertencias.⁸⁷

Si bien desde la lógica militar la misión podría haber afectado una de las capacidades más importantes de la Argentina, implicaba un riesgo político y militar no calculado. Los costos militares podrían haber incluido un alto número de bajas o la captura de prisioneros británicos. En lo político podrían haber inflamado los ánimos latinoamericanos, especialmente cuando algunos países evidenciaban intenciones de apoyar con armamento a la Argentina en caso de ataques sobre el continente, particularmente Perú, Venezuela, y Ecuador.⁸⁸ En lo diplomático se podría haber incrementado la presión para una solución que fuese en contra de los intereses del Reino Unido. No obstante, la operación fue cancelada por un hecho fortuito y no por un control civil que impusiera límites a la autonomía militar. Es una demostración de la falta de integración entre objetivos políticos y militares, y también de falta de integración conjunta. El General Jeremy Moore diría luego “La orientación del SAS hacia operaciones especiales y de contraterrorismo puede ser el motivo de la tendencia a pensar en acciones que son incompatibles con el rol que tienen en operaciones convencionales de apoyar las operaciones terrestres”.⁸⁹

Con el fracaso de la operación para destruir los aviones en tierra, el desembarco tendría que realizarse con una Fuerza Aérea Argentina prácticamente intacta. El 21 de mayo la 3ra Brigada inició el desembarco en el Estrecho de San Carlos y la Argentina respondió con ataques aéreos que hundieron cinco buques y provocaron daños a tres, con un costo de 19 aviones perdidos. La operación militar superó su momento más crítico cuando la cabeza de playa pudo consolidarse. Las presiones diplomáticas por detener la escalada del conflicto se incrementaron. Para lograr una paz negociada los estados occidentales querían evitar que se humillara a la Argentina y los países latinoamericanos se oponían a una guerra en su continente.⁹⁰ España y Panamá presentaron una resolución en contra del Reino Unido en el Consejo de Seguridad; los EEUU, Colombia y Perú presentaron nuevas propuestas de paz. Lo que se proponía en general era la evacuación militar por parte de ambos países para que una fuerza de paz ocupe las islas mientras se llevaban a cabo las negociaciones.

La Primer Ministro Margaret Thatcher había logrado en el plano doméstico un fuerte apoyo popular a la guerra por lo que tenía un amplio margen para resistir las presiones diplomáticas y ganar tiempo para lograr una victoria total. La demora en las operaciones terrestres para terminar de consolidar la cabeza de playa, reuniendo medios y tropas que permitieran continuar el ataque hacia Puerto Argentino conspiraba contra la necesidad política de evitar una tregua que pudiera llevar a un compromiso de paz. El hundimiento del Transporte Atlantic Conveyor el 25 de mayo por parte de misiles Exocet lanzados desde los Super Etendard y la destrucción de tres helicópteros Chinook, seis Wessex y un Lynx dejó sin capacidad de transporte a las tropas terrestres que ahora tendrían que marchar para atravesar la isla y significó un revés militar de magnitud que puso mayores presiones y restringió la libertad de acción de las autoridades políticas.

El General Julian Thompson, Comandante de la 3ra Brigada de Comandos, a cargo hasta ese momento de las operaciones terrestres, inadvertido del cambio de la situación política en Londres y atado a la lógica militar, consolidaba la cabeza de playa y esperaba el arribo de la 5ta Brigada para disponer de las fuerzas suficientes que le permitieran iniciar su movimiento hacia Puerto Argentino.⁹¹ Pero las necesidades políticas exigían acciones inmediatas; se requería de una victoria rápida que revirtiera la opinión de que el avance británico había sido detenido. Thompson consideraba que era prematuro y riesgoso continuar el ataque sin la 5ta Brigada. Su intención era avanzar hacia las alturas que dominaban Puerto Argentino cuando estuviera listo para lanzar el asalto final, sin dispersar esfuerzos en objetivos secundarios.⁹²

El Almirante Lewin recibía las presiones políticas para apurar la ofensiva hacia Puerto Argentino que transmitía al Almirante Fieldhouse en Northwood. Este resolvió que hasta tanto pudieran concentrarse las fuerzas necesarias para atacar Puerto Argentino, podría lograrse un triunfo inmediato en proximidades de la cabeza de playa; la conquista de Darwin en Pradera del Ganso que se encontraba a sólo 25 km de las posiciones más avanzadas del Regimiento 2 de Paracaidistas.⁹³ La Guarnición Argentina en Darwin no tenía capacidades para amenazar la cabeza de playa, se encontraban sobre un estrecho ocupando un punto fuerte defensivo que había perdido su importancia al producirse el desembarco.

El General Thompson como comandante en el terreno se enfocaba exclusivamente en consideraciones militares, sin entender las necesidades políticas y la importancia estratégica que tenía el ataque en Darwin. No disponía de un nivel de comando que le permitiera

transmitir los puntos de vista militares a Londres, ni recibir las intenciones y directivas de las autoridades políticas. Se negaba a distraer fuerzas y perder tiempo en un ataque que no era necesario para el logro de la victoria final. En Northwood se pensaba que Thompson era cauteloso en exceso. Para evitar que las propuestas diplomáticas de cese de fuego pudieran progresar era indispensable demostrar progresos militares inmediatos.⁹⁴ Las autoridades civiles nunca plantearon exigencias militares concretas pero hicieron sentir a Lewin y Fieldhouse la presión de la impaciencia. La idea militar de atacar en Darwin tenía diversos propósitos; demostrar a la opinión pública doméstica que la recuperación de las islas estaba realizando progresos concretos, transmitir a los comandantes argentinos el mensaje que la decisión era combatir hasta ganar, y a la comunidad internacional que no había intenciones de realizar una pausa para negociar un cese de fuego.

Sin embargo, al enlace con el Comandante en el terreno se había agregado un nivel más que acentuaba la separación entre autoridades civiles y militares. El General Jeremy Moore había sido designado como comandante terrestre a cargo de ambas brigadas, la 3ra y la 5ta, pero todavía se encontraba en viaje, embarcado en camino hacia el teatro de operaciones. “Northwood se comunicaba con Moore, ordenándole entre otras cosas, abandonar la cabeza de playa y avanzar; Moore se limitaba a retransmitirme el mensaje sin poder hablar conmigo para interiorizarse de la situación y ver si era lo más adecuado”.⁹⁵

El Almirante Woodward rechazó el pedido del Almirante Fieldhouse de impulsar a Thompson a moverse y accionar ofensivamente.⁹⁶ Adujo que no estaba entre sus atribuciones dar órdenes al comandante terrestre, lo que demuestra los problemas que ocasionaba una cadena de comando confusa. Thompson seguía resistiéndose a desviarse hacia Darwin con el fundamento que no podía distraer para una acción secundaria los escasos helicópteros que disponía como transporte de artillería. La negativa se terminó el 26 de mayo cuando Fieldhouse le dijo que atacara sin artillería y que si no lo hacía encontraría a otro para hacerlo.⁹⁷ Thompson se quejaría más tarde de la ignorancia de sus superiores respecto a la ejecución de operaciones terrestres y sobre la complejidad de las operaciones anfibia.

Apremiado por el tiempo y frustrado por la obligación de empeñarse en lo que consideraba un objetivo de distracción, Thompson no pudo reconocer las posiciones argentinas ni el terreno. La Inteligencia Británica estimó erróneamente una posición defensiva de 300 efectivos. Luego apreció que eran 450 cuando finalmente había 1007 efectivos. Los británicos disponían de tanques livianos que podrían haber facilitado el ataque pero no los

utilizaron porque pensaron que el terreno no era apto para blindados.⁹⁸ Se decidió el empleo de una sola unidad, el Regimiento de Paracaidistas 2 con el apoyo de 3 piezas de artillería y se delegó todo el plan de ataque en el Jefe de Regimiento. El Teniente Coronel Jones con escasa información y poco tiempo elaboró un plan demasiado complicado que le costaría una gran cantidad de bajas y su propia vida. Thompson admitiría después, que la misión encomendada al Regimiento 2 superaba sus capacidades, que debió haber esperado más tiempo y empleado mayor poder de combate.

El ataque británico comenzó el 28 de mayo a las dos de la madrugada y ante la fuerte resistencia de la defensa argentina perdió sincronización e ímpetu. Con el objeto de impulsar a sus tropas detenidas el Teniente Coronel Jones encabezó personalmente el asalto a un punto fuerte defensivo y fue muerto. En ese momento, el ataque podría haber fracasado y el regimiento haber sido destruido, si la defensa argentina hubiese realizado un contraataque. En menos de una hora, el mayor Keeble, segundo jefe de regimiento, reasumió la ofensiva y luego de un combate que duró hasta las primeras horas del 29 de mayo los británicos tomaron la posición argentina con 16 muertos, 36 heridos graves y 30 heridos más, mientras que los argentinos tuvieron 45 muertos, 90 heridos y casi 900 prisioneros.

La operación de Pradera de Ganso fue duramente criticada por los especialistas militares británicos. El objetivo militar logrado no justificó la cantidad de bajas, se arriesgó la posibilidad de un fracaso completo, en el caso que la defensa hubiese realizado un contraataque. El general Thompson que estaba desconectado de las necesidades políticas de Londres y que conocía algunos de los cuestionamientos que se hacían respecto a sus capacidades como comandante⁹⁹, no empleó su propio comando táctico para conducir el ataque ni utilizó otra Unidad para apoyar al regimiento 2 de paracaidistas porque consideraba que ello le significaría perder tiempo y esfuerzos para el ataque sobre Puerto Argentino.¹⁰⁰

Luego de este combate que afectó el resto de la campaña porque demostró la determinación del Reino Unido para lograr la victoria militar,¹⁰¹ las dos brigadas pudieron concentrar todos los esfuerzos en el avance hacia Puerto Argentino y ocupar posiciones ventajosas para el asalto final el 11 de junio. Con todo el apoyo de fuego disponible, el ataque comenzó el 12 de junio con tres batallones de la 3ra Brigada atacando las primeras posiciones defensivas en Monte Longdon, Monte Harriet y Monte Dos Hermanas. Luego de penetrar la primera línea se consolidó la posición y se reorganizaron para continuar el ataque sobre la última línea argentina. El 14 de junio tres batallones de la 5ta brigada atacaron Monte

Tumbledown, Monte William y Wireless Ridge, donde la resistencia fue más débil en comparación con los 24 muertos y 63 heridos del 12 de junio. El 14 de junio los británicos tuvieron 11 muertos y 46 heridos.

Aunque la guarnición argentina todavía tenía tres regimientos y un escuadrón de tanques Panhard sin ser empleados, la defensa había perdido su capacidad de accionar coordinadamente. No había posibilidades de relocalizar a las unidades menos comprometidas y organizar otra posición defensiva. La rápida acción de los marines británicos que penetraron la línea delante de Puerto Argentino impidió que las tropas argentinas pudieran reorganizarse para ocupar otra posición defensiva. El Gobernador Argentino General Menéndez se rindió al Comandante de las Fuerzas Terrestres General Jeremy Moore el 14 de Junio a las 2100 hs.

Conclusiones

La campaña militar finalmente concluyó con una victoria militar decisiva lograda en menos de tres meses. Las FFAA demostraron gran capacidad de adaptación al teatro de operaciones y profesionalismo en la ejecución de operaciones militares. En menos de un mes y medio lograron reunir, preparar y poner en condiciones de operar una flota con dos brigadas terrestres a 12.000 km de distancia. Luego, en el teatro de operaciones ajustaron los objetivos y las operaciones para accionar ofensivamente y provocar los mayores daños al enemigo.

No obstante el proceso institucional de toma de decisiones civil militar dificultó una integración adecuada entre lo político y la militar y entre las tres Fuerzas Armadas que podría haber implicado mayores costos políticos y militares. El Gabinete de Guerra recibió asesoramiento sólo del Jefe de Estado Mayor de la Defensa Almirante Lewin, lo que limitó el desarrollo de opciones militares que recibieron las autoridades políticas. El informe oficial sobre la campaña militar admite que el Gobierno no tuvo que resolver entre distintas opciones de asesoramiento militar porque tuvo como único interlocutor militar al Almirante Lewin, quien en general no ofreció alternativas. Presentaba una propuesta completa y otras menores o irrelevantes que en la práctica no eran opciones; las autoridades civiles no tenían otra alternativa que ratificar las decisiones tomadas por el JEM Def. Las autoridades políticas siempre apoyaron al JEM Def y al Comandante de la Fuerza de Tarea.¹⁰²

Varias de las propuestas que presentó el JEM Def fueron el producto de soluciones de compromiso entre los JJEEMM dirigidas a defender los intereses burocráticos de una Fuerza en particular, que el JEM Def presentó como opinión unánime ante el Gabinete de Guerra. La

rápida respuesta del JEM de la Marina Almirante Leach respecto a que las Malvinas podían ser reconquistadas generó la resistencia de los otros JJEEMM que cuestionaron en las reuniones de Comité la factibilidad militar y la profundidad del análisis militar en el que se basaba la recomendación. La misión de bombardeo estratégico de los Vulcan forzada por el jefe de la Fuerza Aérea Mariscal del Aire Beetham implicó un gran esfuerzo logístico y generó riesgos innecesarios sin que se lograran resultados militares significativos. La misión planteada por el SAS sobre Río Grande en Tierra del Fuego para tener una intervención más protagónica en la campaña, planteada como una operación imprescindible, constituyó un riesgo excesivo en lo diplomático y en lo militar. También, los intereses particulares de la Fuerza generaron demandas excesivas de recursos como el pedido de la Marina de comprar un portahelicópteros o reactivar naves que habían sido sacadas del servicio.

La supervisión civil de las operaciones fue escasa. En varias ocasiones, el asesoramiento militar favoreció las acciones ofensivas sin considerar las consecuencias diplomáticas. Las autoridades militares sobreestimaron los beneficios de algunas operaciones que fueron presentadas como imprescindibles para la victoria, ocultando los riesgos que podrían haber producido consecuencias negativas. El Belgrano era un viejo crucero que no estaba en condiciones de enfrentar a la flota, el ataque a Río Grande podría haber resultado un desastre, el Portaaviones 25 de Mayo no tenía la capacidad de operar los aviones Super Etendard con misiles Exocet como se le transmitió al Gabinete de Guerra; y los efectos sobre la flota de los vuelos de reconocimiento del Boeing 707 de la Fuerza Aérea Argentina eran despreciables.

Las autoridades políticas concedieron autonomía a los comandantes militares para la ejecución de operaciones. El Gabinete de Guerra rechazó sólo dos propuestas militares. El requerimiento del Almirante Lewin para derribar un Boeing 707 que realizaba reconocimientos sobre la flota ante el temor que pudiese provocar víctimas civiles; y la solicitud para hundir el Portaaviones 25 de Mayo fuera de la zona de exclusión. Aunque finalmente se concedió la autorización, se estableció la restricción de hacerlo sólo en el caso que se alejara 12 millas de la costa.

En el ataque al Crucero General Belgrano las autoridades políticas recibieron la información que el Belgrano constituía una amenaza a la Fuerza de Tarea porque se aproximaba a la zona de exclusión cuando en realidad se estaba alejando. El Ministro de Relaciones Exteriores de la oposición¹⁰³ Denis Healey sostuvo que el hundimiento del

Belgrano se produjo por fallas de control civil que facilitaron la violación militar de las restricciones establecidas por las autoridades civiles para el uso de la fuerza.

En otro sentido, la falta de integración impide que objetivos o necesidades políticas se planteen basados en el conocimiento de la situación militar y sus posibilidades reales. En dos ocasiones, las consideraciones políticas se impusieron a las militares; una fue la operación para recuperar las Islas Georgias que podría haber terminado en fracaso y la otra fue el ataque de Darwin, un esfuerzo secundario innecesario desde el punto de vista militar que provocó una gran cantidad de bajas por estar mal planificado y preparado. La orden no provino directamente de las autoridades civiles sino del JEM Def, objeto de presiones políticas que coincidían también con los intereses de las FFAA de evitar compromisos de paz. El Almirante Fieldhouse convirtió en planes militares, sin tener en cuenta las objeciones que presentó el comandante en el terreno, con el que no tenían contacto directo.

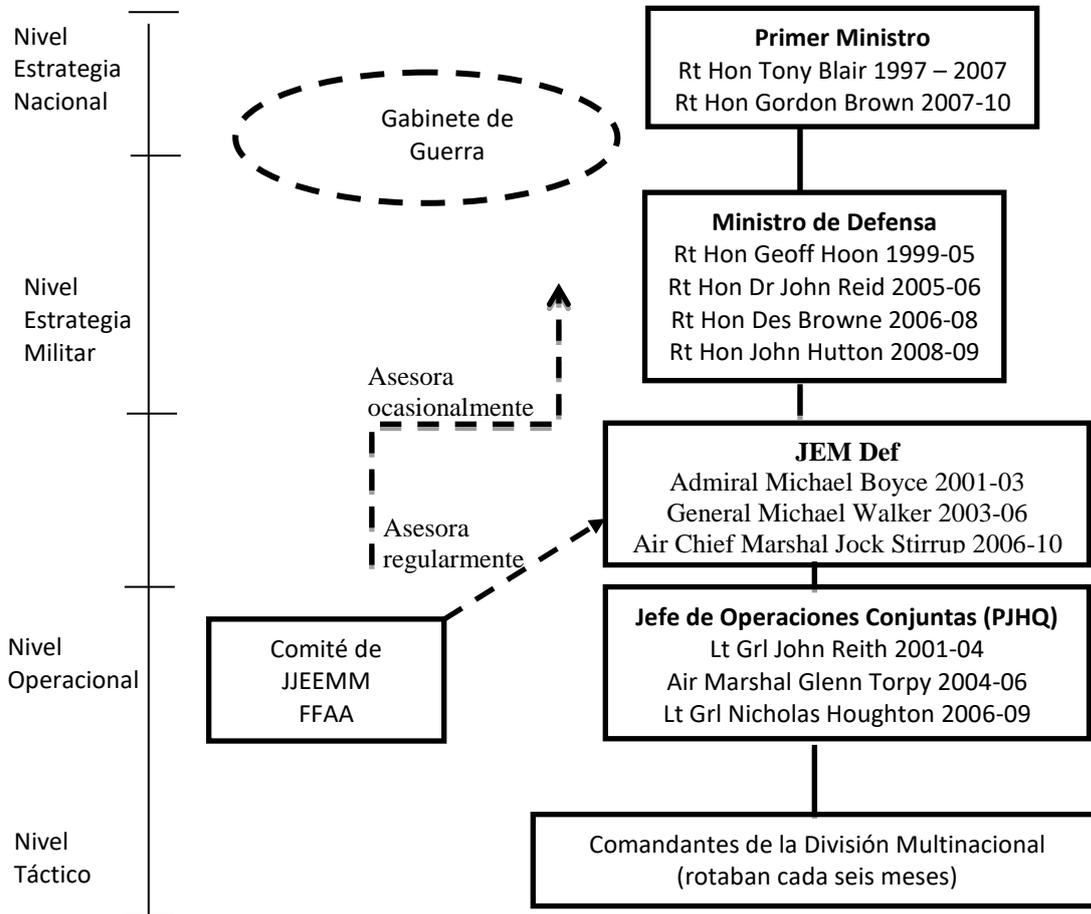
En conclusión, la campaña de Malvinas demostró las fortalezas pero también las debilidades de las instituciones civil militares británicas. Una división clara de funciones y un único interlocutor militar permitió a los británicos reaccionar rápidamente ante una amenaza inesperada. Los políticos no interfirieron las decisiones militares; una sola vez rechazaron una propuesta militar y en otra oportunidad la autorizaron con restricciones mínimas. Los militares se adaptaron adecuadamente al ambiente operacional y ejecutaron las operaciones con maestría profesional, aunque abusaron de su monopolio de información para impulsar acciones que perseguían intereses burocráticos y que podrían haber provocado la escalada del conflicto y consecuencias diplomáticas perjudiciales para los objetivos políticos.

GUERRA DE IRAQ

Luego de meses de planeamiento, con fundamentos legales cuestionados, groseros errores de inteligencia sobre la presencia de armas de destrucción masiva y previsiones irreales sobre el efecto que provocaría la invasión sobre la población; el Reino Unido se involucró en la Guerra de Iraq aliado con la estrategia de EUA en marzo de 2003 y se retiró en abril de 2009 abandonando a la población, que en teoría iba a ser liberada por la invasión de las manos de Saddam Hussein, en una situación de caos y violencia ejercida por diversas facciones armadas. La ocupación terminó mal, con un enorme costo en recursos económicos del tesoro, en vidas iraquíes y británicas. Con la credibilidad política y militar del Reino Unido dañada y afectado su principal objetivo de política exterior, que era el mantenimiento

de su relación especial con la superpotencia mundial, los Estados Unidos, con quien “fueron juntos, actuaron individualmente y se retiraron por separado”.¹⁰⁴

Las autoridades civiles y militares del Reino Unido fueron las siguientes:



Aunque la Coalición logró la caída del brutal régimen de Saddam Hussein, que constituía una amenaza a la paz y que había desafiado las reglas del sistema internacional, no logró cumplir los ambiciosos objetivos que tenía para Iraq y la región. Enfrentados al desastre que provocó el vacío de poder con el surgimiento de rivalidades ancestrales, los EUA y el Reino Unido se mostraron impotentes para crear las condiciones de seguridad que requería la reconstrucción política, social y económica.

Gran Bretaña participó con más de 40.000 efectivos organizados en una División Blindada reforzada, bajo los planes del Comando de la Coalición a cargo del General Tommy Franks de los EEUU. Le fue asignada la misión de asegurar los puertos y pozos de petróleo del sur de Iraq, incluyendo a la ciudad más importante de la región que es Basora. La campaña militar se diseñó siguiendo las fases propias de una operación convencional: Fase 1:

preparación, fase 2: creación de las condiciones para la batalla, fase 3: operaciones ofensivas decisivas, fase 4: post-hostilidades. El éxito inicial superó todas las expectativas, pero luego del colapso del Ejército de Saddam Hussein y de la caída de su gobierno el país quedó sumido en un caos generalizado, de violencia, crímenes y saqueos; principalmente en el centro y norte de Iraq, donde la población chiita liberada de la minoría sunita luego de años de sometimiento, se lanzó en búsqueda de venganza y de una limpieza étnica en Bagdad.¹⁰⁵

En el planeamiento militar se había malinterpretado la cohesión religiosa iraquí como la de un país islámico homogéneo. Pero inmediatamente desatados del yugo de Saddam Hussein emergieron divisiones profundas en la población que se habían mantenido contenidas por el régimen represivo. Los sunitas se armaron y organizaron milicias para protegerse de las represalias chiitas, desatándose un conflicto interracial¹⁰⁶ imposible de controlar por los 130.000 efectivos que componían las tropas de la coalición, número suficiente para derrotar al ejército iraquí en operaciones convencionales pero escaso para la ocupación militar de un país inmerso en una guerra civil. En la intención de detener la violencia las fuerzas de la coalición terminaron combatiendo contra ambos bandos y convirtiéndose en blanco común, exacerbando un sentimiento anti ocupación en gran parte de la población. Los estadounidenses se enfrentaban simultáneamente a un conflicto interreligioso y a una insurgencia sunita en contra de la ocupación. Los Kurdos trataban de independizarse en el norte y formar un estado independiente. Mientras tanto, Al Qaeda aprovechaba el caos y empezaba a ingresar terroristas en grandes números para aprovechar las oportunidades que le presentaba la situación de violencia y el incremento del sentimiento anti occidental. Era una situación completamente diferente a lo que había previsto el plan de campaña militar para la fase 4 post-hostilidades.

En el sur de Iraq, a diferencia de lo que sucedía en el resto del país, los británicos habían sido recibidos como libertadores debido a que en su mayoría la población era chiita y habían sido combatidos y relegados por Saddam durante años. El ambiente era calmo, a su llegada sólo habían enfrentado la resistencia inicial de la escasa minoría sunita que habían desarticulado y cierto descontento de la población por las dificultades que enfrentaban con los servicios gubernamentales básicos (Electricidad, agua, cloacas, etc) deteriorados a causa de la guerra. “Nuestros soldados jugaban al fútbol con los iraquíes y en general nos recibían con vítores en todas partes”.¹⁰⁷ A diferencia de la relación rígida y distante de los norteamericanos con la población; los británicos desde el inicio implementaron operaciones de

contrainsurgencia,¹⁰⁸ cuyo objetivo principal es ganarse el apoyo de la población; ser vistos como protectores y no como invasores. Los soldados patrullaban las calles con mínima exhibición de fuerza; usaban boinas en vez de cascos y vehículos livianos en vez de pesados. Siguiendo instrucciones de Londres rápidamente se disminuyó el número de tropas en Iraq de 42.000 a 9.000 soldados que quedaron con la misión acotada de proporcionar seguridad al nuevo gobierno que había sido designado “a dedo” entre personalidades prominentes del lugar y no por elecciones.

Luego de la caída de Bagdad, desde Northwood se ordenó reducir las fuerzas en Iraq de tres Brigadas que tenía la División a una sola. “La reducción comenzó en mayo de 2003, menos de un mes después de la caída de Bagdad. El programa de reducción de fuerzas no respondía a la situación militar en Iraq sino al “deseo de Londres de limitar su compromiso y a las dificultades económicas para sostener un gran número de tropas en una campaña de largo plazo”.¹⁰⁹

La comisión que investigó la guerra de Iraq, denominada Investigación Chilcot,¹¹⁰ se preguntó si era la conducción política quien había tenido el control de las decisiones para definir el nivel de compromiso militar del Reino Unido. Los motivos por los que se decidió participar con una división blindada reforzada, en vez de limitarse a intervenir con medios navales y aéreos. El General David Richards, quien sería JEM Def (2010-13) menciona en sus memorias que cuando llegó al Ministerio de Defensa en setiembre de 2002 el consenso era que no participarían tropas terrestres, que sólo serían empleados medios navales y aéreos. “Yo estaba sorprendido por eso. Si el Reino Unido quería mantener influencia política y militar con los EUA, el ejército tenía que participar, no sólo era mi idea, sino la del JEM Def Almirante Mike Boyce (2001-03). Me preocupaba que el Ejército fuese dejado de lado. Recuerdo presentar el caso ante el renuente Viceministro Permanente (PUS)”.¹¹¹ La aspiración militar, especialmente del ejército, era desempeñar un rol preponderante. No participar en la invasión terrestre implicaba ser irrelevante; y empeñarse con sólo una brigada era muy poco para mantener un status de importancia. Las autoridades políticas no habían realizado ninguna demanda relativa a la magnitud de la fuerza, pero aprobaron el asesoramiento militar de participar con una división blindada porque implicaba un plus para su objetivo de ser el principal aliado de los EEUU.¹¹²

Al comienzo de la fase post-hostilidades, los británicos interpretaron que la situación de mayor calma que enfrentaban en su sector, con relación al resto del país bajo responsabilidad

de los EEUU, respondía al modo en que desarrollaban sus operaciones y no a las características de un ambiente operacional más benigno producto de una población homogénea no alterada por sentimientos de enemistad ancestrales. Atribuían la violencia en el sector norteamericano al comportamiento agresivo de las tropas; incluso, basados en su dilatada experiencia en operaciones de “estabilidad”, se animaron a recomendarles ideas para exportar a Bagdad. Un artículo escrito por el General Británico Nigel Aylwin-Foster,¹¹³ quien había cumplido funciones con los norteamericanos en el Comando de la Coalición en Bagdad; tuvo amplia difusión y desató una gran controversia en los círculos de la Defensa en EEUU. Argumentaba que el surgimiento de la insurgencia era una reacción originada por la falta de sensibilidad cultural de las tropas norteamericanas en su trato con la población, debido a un exceso de espíritu guerrero que expresaba agresividad. Como la estabilidad que se vivía en Basora contrastaba con lo que sucedía en Bagdad, el comandante norteamericano de todas las tropas en Iraq, General Casey, estableció una escuela de adiestramiento de “contrainsurgencia” en proximidades de Bagdad para que sus tropas aprendieran de las tácticas británicas. Inicialmente, se pensaba que la violencia era provocada por el rechazo a la ocupación extranjera y por el descontento social debido al colapso de servicios gubernamentales básicos producidos por la guerra.¹¹⁴

Con el tiempo la situación en Basora fue cambiando hasta parecerse a la del resto del país. Pese a la presencia mínima de sunitas, la debilidad del Gobierno en Basora para imponerse a las divisiones de la estructura tribal, que habían ido desatándose luego de estar ocultas durante años por el terror común a Saddam Hussein, creó las condiciones para que las distintas facciones chiitas comenzaran a enfrentarse entre sí por ventajas políticas. La necesidad de financiarse los fue llevando a incurrir en prácticas criminales comunes. Los tres principales grupos eran: la Brigada Badr integrada por exiliados en Irán que habían sido perseguidos por Saddam Hussein y no eran aceptados por los Chiitas locales; otro grupo estaba liderado por Muhammad al-Wa’lli, electo gobernador en 2005 pero desprestigiado por la corrupción e incompetencia. El grupo más fuerte era el “Ejército Mahdi” liderado por el clérigo Muqtada al-Sadr (hijo del clérigo Chiita más venerado de Iraq Gran Ayatola Mohammad Sadeq al – Sadr) que tenía como factor aglutinador el propósito de expulsar a los invasores. Disponía de capacidades para operar no solamente en Basora, sino en varias ciudades y principalmente en Bagdad, donde había causado un gran número de bajas a la coalición.¹¹⁵

En abril de 2004, un año después de la invasión, el nivel de violencia en Basora había alcanzado una escala que presentaba a la conducción militar británica dos posibles cursos de acción: 1) reforzar las fuerzas existentes para enfrentar a los grupos violentos, 2) acelerar la transición de poder a los iraquíes para retirar las tropas. Significaban estrategias diferentes que respondían a objetivos políticos muy distintos. Pero las máximas autoridades políticas y militares en Londres no adoptarían ninguna estrategia; ésta quedaría en manos de los comandantes tácticos en el terreno.

Ni los Estados Unidos ni el Reino Unido habían definido en sus planes los fines de la guerra, un objetivo final deseado que orientara a la estrategia militar y sirviera de base para los planes que debían formularse ante la modificación de la situación que enfrentaban. Durante la guerra los objetivos fueron cambiando a medida que disminuía el apoyo doméstico a la guerra. El primer objetivo planteado fue el de eliminar armas de destrucción masiva, pero cuando esas armas no fueron descubiertas, fueron emergiendo otros objetivos: evitar que los terroristas dispongan de un lugar donde pudieran desarrollar las armas de destrucción masiva, derribar a Saddam Hussein, prevenir ataques terroristas en propio territorio, promover la democracia, negar refugio a los terroristas, promover estabilidad en la región, etc,

La estrategia militar del Reino Unido era estar en combate junto a los Estados Unidos. El Primer Ministro Tony Blair luego del ataque a las torres gemelas, había dicho “nuestra tarea es estar donde ustedes estén... ustedes no estarán solos”. “Cuando EUA está luchando por nuestros valores, nosotros debemos luchar a su lado, no como espectadores o dando consejos desde fuera del campo de juego”. Si el mundo toma las decisiones correctas en este momento de la historia, nosotros estaremos ahí. Gran Bretaña estará al lado de los EUA haciendo esto”.¹¹⁶ “Que es lo que el Reino Unido pretendía alcanzar con la guerra no importaba. Por eso mientras el objetivo político de apoyar a los Estados Unidos siempre permaneció claro y simple, los objetivos políticos para las guerras de Iraq y Afganistán nunca fueron precisos. La estrategia británica estuvo atada a la estrategia norteamericana”.¹¹⁷

El Primer Ministro había hablado de fines y modos de acción pero nunca de los medios para implementar la estrategia. Se había referido en general a los fines que perseguía la intervención en Iraq, también había dicho que sería una guerra larga de una generación, pero nunca lo había relacionado con los recursos que eso implicaba. Sus aspiraciones políticas no se tradujeron en nuevas capacidades militares o gubernamentales para enfrentar la gravedad de la amenaza que se señalaba.

La mayor parte de las decisiones previas al conflicto fueron tomadas en reuniones bilaterales entre el Sr Blair y el Ministro de Relaciones Exteriores o en reuniones entre el Sr Blair, el Sr Straw (Ministro RREE) y el Sr Hoon (Ministro de Defensa), con otros pocos funcionarios de la casa de Gobierno, Sir Richard Dearlove, Mr John Scarlett y el Almirante Boyce (JEM Def). Algunas de estas reuniones se registraron y otras no.¹¹⁸ El Primer Ministro Tony Blair tomó las decisiones relativas a las guerras de Iraq y Afganistán a través de grupos *ad hoc* muy reducidos y basado en su intuición subjetiva, mas que en el proceso institucional de toma de decisiones de la Defensa. Evitó presentar los temas sobre Iraq y Afganistán para ser analizados formalmente en el gabinete y rechazó en forma deliberada la metodología exhaustiva del análisis y debate de los estados mayores militares con el fin de evitar que surgieran resistencias a las políticas que ya había decidido.¹¹⁹ En consecuencia, no se le presentaron las alertas que se hubiesen necesitado para distinguir lo que era política de lo que era estrategia; ni para explorar rigurosamente la relación entre fines, medios y modos de acción.¹²⁰ En 2003 se organizó un Gabinete de Guerra *ad hoc* que se reunió sólo en contadas ocasiones y tuvo muy escaso efecto práctico. El Primer Ministro resolvió que el Gabinete no era el cuerpo más apropiado para formular la estrategia, no sólo porque dos de sus miembros, el Ministro de Relaciones Exteriores Robin Cook y el de Desarrollo Clare Short, se oponían a la guerra, sino porque evitó las estructuras formales para la toma de decisiones y se apoyó en un pequeño grupo en Downing Street Nro 10 para determinar las líneas generales de las políticas, sin un análisis adecuado de las consecuencias.¹²¹

El propósito principal de la campaña militar británica en Iraq no tuvo nada que ver con Iraq, sino con la obsesión política e institucional por las relaciones con los Estados Unidos. Si los EUA invadían Iraq, Gran Bretaña estaría con ellos, lo demás eran sólo detalles militares. Por tratarse de una guerra cuestionada en su legalidad y utilidad; desde un principio fue percibida por las autoridades civiles como una amenaza política, lo que llevó a que el Gobierno hiciera los mayores esfuerzos para minimizar la exposición política, económica y militar a la guerra.¹²²

Consecuentemente, sin un objetivo claro y concreto de Washington, Gran Bretaña tampoco pudo definir una estrategia que contemplara y preparara los medios militares para llevarla a cabo. El objetivo militar con el que se había realizado la invasión era derrocar al régimen político de Saddam Husein y los planes habían contemplado como última fase de la campaña militar, fase 4: post-hostilidades, las acciones a desarrollar luego de la caída del

gobierno. Sin embargo, esta parte de la campaña no fue planeada con la rigurosidad de las otras fases, cuando era precisamente la más compleja de sincronizar porque involucraba la participación de diversas áreas gubernamentales, como diplomacia, justicia, infraestructura, policía, etc. El General Andrew Stewart; primer Comandante de la División Multinacional Sudeste en diciembre 2003, formó parte del estado mayor que realizó el planeamiento de la campaña en Londres y admitió que una de las condiciones con la que habían trabajado durante el planeamiento era que no podía iniciarse la invasión hasta tanto se completara la fase 4: post – hostilidades que incluía la reconstrucción de Iraq; pero que el plan no pudo finalizarse al momento de iniciarse las hostilidades.¹²³

La etapa post combate requería de una estrategia integral de gobierno donde los militares cumplirían el rol de apoyo de las autoridades civiles para garantizar la seguridad en todo el país, lo que implicaba un número bastante mayor que los 130.000 efectivos disponibles en la coalición. Al Jefe del Ejército de los Estados Unidos General Shinseki le costó el puesto disentir con el número de tropas que planteaba el Ministro de Defensa y sus planificadores militares; el Gobierno no lo ratificó en su cargo por estimar ante un interrogatorio del Congreso que se requerían unos 250.000 efectivos para la ocupación de Iraq. El General Británico Tim Cross,¹²⁴ sostiene que los funcionarios de Naciones Unidas insistían en recordar que una vez terminados los combates las tropas ocupantes quedaban como responsables de Iraq ante la ley internacional. “Establecer la democracia e iniciar la reconstrucción de Iraq requería de una estructura mucho mayor que la militar, pero no percibí a nadie preocupado por eso, la idea era que los militares también estaban a cargo de este esfuerzo mayúsculo. El foco del planeamiento militar estuvo puesto en las operaciones militares; no hubo un trabajo profundo que considerara las contingencias post combate”. El General Tim Cross también le expuso al Secretario de Relaciones Exteriores Jack Straw sobre las necesidades para la etapa post hostilidades en el caso que Gran Bretaña fuera responsable de un sector en Iraq. Se requería apoyo de salud, economía, educación, expertos en diplomacia y administración de gobierno y en particular, equipos de prensa. Durante el tiempo que duró la intervención en Iraq las autoridades de Londres fueron renuentes a hacerse responsable de las tareas de reconstrucción; e incluso rechazaron la instalación de una sede en Basora de la Oficina de Reconstrucción y Asistencia Humanitaria a cargo del estadounidense Jay Garner que como autoridad civil estaría a cargo de todas las tareas post- conflicto.¹²⁵

Los militares ansiosos por ocupar roles protagónicos en la coalición asumieron roles que las autoridades civiles aceptaron, porque satisfacían su intención de ocupar un lugar de liderazgo en la política internacional, sin advertir los costos que implicaba ese compromiso. Respondiendo al asesoramiento militar, el Gobierno se ofreció para ejercer el Comando de la División Multinacional Sudeste con cuartel general en Basora que se creó en diciembre 2003, subordinada al Comando Estadounidense localizado en Bagdad. La División Sudeste estaba compuesta por mayoría de tropas del Reino Unido reforzada con pequeños contingentes de Noruega, Italia, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Rumania, Dinamarca, La República Checa y Lituania. Su zona de responsabilidad comprendía además de Basora, las tres provincias adyacentes Al Muthanna, Maysan y Dhi Qarn.¹²⁶

La misión a cumplir por la División era “ejecutar operaciones de seguridad y estabilización a fin de crear las condiciones para la transferencia de la autoridad civil a Iraq.” Su primer Comandante el General Andrew Stewart expresaba su frustración con la incompatibilidad entre tareas y recursos: “Yo tenía que lograr una serie de efectos tales como derrotar al terrorismo, proteger mi fuerza, maximizar el control iraquí, reducir la criminalidad, incrementar el apoyo de la población, neutralizar fuerzas hostiles, etc; y no tenía las tropas suficientes”.¹²⁷

El objetivo de la estrategia británica era transferir el gobierno a los iraquíes para dejar de ser una fuerza de ocupación y pasar a operar como fuerza subordinada y en apoyo al nuevo gobierno el 30 de junio de 2004, que era la fecha prevista para que la Autoridad Provisional de la Coalición entregara el poder al Gobierno de Transición de Iraq. Pero cuando la Autoridad Provisional de Iraq, a cargo del estadounidense Paul Bremmer, decidió unilateralmente extender el plazo de entrega de la autoridad a los iraquíes; los militares británicos se quedaron sin objetivos.

Desde la Segunda Guerra Mundial, el Reino Unido había combatido o participado en más de ocho conflictos en Palestina, Malasia, Chipre, Kenia, Yemen, Borneo, Omán e Irlanda del Norte. Sin embargo, la gran experiencia en contrainsurgencia no resultó suficiente para interpretar la complejidad de la situación que se estaba gestando en Basora. La corrupción y los abusos de policías y funcionarios políticos designados por las tropas ocupantes incrementaban el descontento social. Los militares concebían su misión como apoyar al nuevo gobierno y ganarse el apoyo de la población colaborando con la recuperación de infraestructura y servicios lo que implicaba un esfuerzo mucho mayor de tropas y otros

servicios gubernamentales. Sin embargo, esta situación no era percibida en Londres en toda su dimensión, y se continuaba con la disminución de efectivos, mientras se incrementaban los niveles de violencia. En la práctica, sólo quedó un batallón de menos de mil efectivos para garantizar la seguridad de una ciudad con una población de dos millones de habitantes.

Mientras tanto, en 2004 la violencia en el centro de Iraq continuaba aumentando; el nuevo Comandante de la Coalición General Casey de los EUA puso en marcha una estrategia de transición con la finalidad de celebrar elecciones en diciembre de 2005 para entregar el poder a los iraquíes y retirarse de los centros poblados dejando la seguridad a cargo del nuevo Ejército de Iraq que estaba siendo organizado y adiestrado por los norteamericanos. Pero como la situación empeoraba, con el tiempo esa estrategia iría mutando hacia un plan de mayor urgencia para dejar el poder en manos iraquíes y abandonar el país.

La oposición del gobierno británico a un mayor compromiso se afirmó cuando se negaron a seguir la política ordenada por el Comando estadounidense de la Coalición de insertar hombres en las unidades del Ejército de Iraq con el rol de instructores para acelerar su adiestramiento con el objeto que pudiesen enfrentar por sí mismo la violencia y hacerse cargo de la seguridad de su país. No obstante, el agravamiento de la situación militar conspiraba contra la intención política de mantener presencia con una fuerza mínima. El incremento de bajas por el crecimiento de la resistencia, hizo necesario modificar la idea de realizar operaciones sólo con patrullas livianas. Se hizo necesario proteger a las patrullas con vehículos blindados pesados para enfrentar ataques y emboscadas cada vez mayores.

La desconexión de Londres con la realidad del Teatro de Operaciones, confundió la interpretación de las autoridades civiles respecto al alcance de la tregua solicitada por el líder religioso Chiita el Gran Ayatola Ali al-Sastanien en agosto 2005. Se trataba de una suspensión temporal para reagruparse luego de que Muqtada al-Sadr cometiera un error de cálculo al enfrentar en batalla a las tropas de la coalición en la ciudad de Najaf. Al mismo tiempo, los Sunitas desafiaban abiertamente a la coalición tomando la ciudad de Fallujah, en proximidades de Bagdad, con apoyo de los Chiitas del Ejército Mahdi de Muqtada al-Sadr.¹²⁸

La relación especial con EUA se fue resintiendo aún más con la falta de cooperación británica a los requerimientos de los EEUU, abrumados por la situación crítica que enfrentaban. Todos los pedidos fueron rechazados; inicialmente, se había solicitado el despliegue de la Brigada 16 de Asalto Aéreo en Bagdad, después la ampliación del sector de responsabilidad, y luego se pidió que asumiera el Comando de otra División Multinacional

para ocupar un sector adyacente al que tenían. Todos los pedidos fueron rechazados por Londres pese a la oposición militar que necesitaba del apoyo norteamericano en el Teatro de Operaciones. El Jefe de Estado Mayor del Ejército en aquel tiempo General Mike Jackson diría “la falta de voluntad para responder adecuadamente a los desafíos que se presentaron fue patética”.¹²⁹

La complicación de la situación militar en Iraq y la desaprobación pública en que había caído la intervención puso al gobierno ante un dilema. Por un lado quería mantener su status de principal aliado de los EUA y por el otro quería disminuir su compromiso en Iraq que le resultaba muy costoso en la política doméstica. El modo que se vislumbró salir del encierro fue incrementar el compromiso en Afganistán, que contaba con mayor legitimidad pública por ser el refugio original de Al Qaeda, y disminuirlo en Iraq. El Primer Ministro Tony Blair propuso en la NATO en junio de 2004 desplegar una Fuerza importante para la guerra en Afganistán. Con ello probablemente trataba de evitar cumplir con los pedidos de EUA de una mayor participación en Iraq sin perder el status de aliado incondicional. El Gobierno Británico trataba de minimizar la exposición política, militar y económica que implicaba la campaña en Iraq.¹³⁰

El JEM del Ejército General Sir Richard Dannat sostuvo que esta decisión fue tomada sin el asesoramiento del Comité de JJEEMM. Quienes de haber sido consultado habrían alertado sobre las dificultades en disponibilidad de tropas y recursos para empeñarse en ambos teatros de operaciones. La necesidad política de evitar el descrédito público por Iraq perjudicaba a la estrategia militar que había sido diseñada para que el Ejército estuviese en condiciones de enfrentar sólo una campaña militar a la vez. Comprometido en Iraq y Afganistán, el Ejército necesitaba sumar dos brigadas más a su estructura de ocho brigadas para no perder el balance de fuerzas en el ciclo de rotación (ciclo de reorganización, adiestramiento, alistamiento, despliegue, descanso).¹³¹

En julio 2005 el London Daily Mail filtró los detalles de un documento producido por el Servicio Civil de la Defensa, el Director de Operaciones del Ministerio de Defensa y firmado por el Ministro de Defensa que planteaba la reducción del compromiso en Iraq.¹³² La decisión había sido tomada con la hipótesis de una mejora en la situación en Basora, un regreso a la situación de calma previa que permitiría reducir las fuerzas a un número aproximado a tres mil efectivos. Se trataba de suposiciones irreales que no reflejaban la situación que vivían los

comandantes militares en el teatro de operaciones y que es demostrativo de la separación que existió entre la estructura civil y militar del Ministerio.

Cuando se sugirió que las decisiones se tomaban entre el Primer Ministro y el JEM Def (CDS), y que los resultados se pasaban al Comité de JJEEMM para su legitimación. El JEM Def General Michael Walker respondió que se trataba de una exageración porque el Ministro de Defensa siempre había encabezado las discusiones con el Primer Ministro y contaba con su apoyo.¹³³ Sin un mecanismo institucional de coordinación estratégica que estableciera claramente quien autorizaba un determinado curso de acción, pudo darse el caso que el Primer Ministro asumiera que lo que se le proponía contaba con la aprobación de los JJEEMM. A su vez, los JJEEMM pueden haber supuesto que no tenían otra opción que seguir las órdenes que recibían porque respondían a necesidades políticas perentorias. Sobre el estilo de discusiones en el nivel más alto del Ministerio de Defensa el Almirante Alan West, JEM de la Marina, declaró "...cuando se realizaba un cuestionamiento en esas reuniones, no se resolvía nada, el asunto siempre quedaba pendiente. El Comité de JJEEMM se reunió dos veces con el Primer Ministro Tony Blair pero nunca discutimos sobre planes sino sobre como ejecutar lo que ya había sido decidido".¹³⁴

El Comité de JJEEMM discutió sobre como desarrollar las "operaciones de estabilidad" en Basora pero nunca analizó en profundidad la decisión más importante de la campaña militar, el abandono de la ciudad de Basora. A comienzos de 2006, Basora volvió a quedar sometida a la violencia del Ejército Mahdi. En Londres, el JEM Def (CDS) estaba de acuerdo con el repliegue de las tropas y veía el abandono de la ciudad como un mal menor al de las bajas en la población civil que se producirían y al irremediable daño al prestigio militar británico. El Comandante en Basora General de Brigada Patrick Marriot expresó la frustración en su diario; "porqué debemos reducirnos? A causa de Afganistán. Es una locura estratégica. La historia mostrará que es un error. Nuestra posición es equivocada y vergonzante...."¹³⁵

En el 2006, las intenciones de las autoridades políticas y militares en Londres y la de los comandantes militares en Iraq alcanzarían su nivel más alto de divergencia. El nuevo comandante británico General Richard Shirref arribó a Iraq en enero 2006 con un plan de su autoría para recuperar Basora distrito por distrito, junto al Ejército Iraquí. Luego, preveía iniciar con tareas de reconstrucción de infraestructura y servicios con la intención de ganarse el apoyo de la población. El plan denominado Operación Salamanca, luego Operación Simbad, tenía la finalidad de recuperar un nivel de seguridad que permitiera progresos en el

logro de soluciones políticas y tuvo la aprobación del Comando Norteamericano en Bagdad, que apoyó decididamente lo que se interpretaba como un cambio en la actitud estratégica defensiva que habían mantenido los comandantes británicos debido a la negativa del gobierno a asumir mayores compromisos. El Comandante de EUA para Iraq, General Casey, puso en apoyo una gran cantidad de medios, especialmente aquellos que los británicos no disponían (tales como drones), ochenta millones de dólares para las tareas de reconstrucción de infraestructura, y hasta ofreció un batallón estadounidense que fue rechazado por las autoridades de Londres.¹³⁶

Los comandantes anteriores, basados en las tropas disponibles, habían adoptado una actitud defensiva. El General Shirreff se propuso desafiar esa premisa con la idea que sólo asumiendo la iniciativa se podía derrotar a la milicia Mahdi apoyada por Irán, para luego poder cumplir con la intención de conducir una retirada creíble de Iraq que minimizara los daños a la reputación británica. No ocultaba su frustración con sus superiores militares y civiles en Londres a los que acusaba de derrotistas y de estar más preocupadas por reducir el número de tropas que por ganar la guerra. En un mensaje a su brigada expresó “llegó el momento de tomar la ofensiva y desafiar a los derrotistas que llenan Whitehall y Northwood. El Ejército Británico no va a perder su nombre en Iraq”.¹³⁷ Recomendó especialmente a sus jefes de batallón que transmitieran espíritu ofensivo porque el prestigio del ejército dependía de lo que sucediera allí.

Shirreff esperaba que la adopción de una actitud ofensiva lograra movilizar el apoyo del gobierno y de la coalición para revertir la situación en Basora. Su intención era aplicar la nueva doctrina de “Estrategia Integral” que implicaba la participación de varias áreas del Gobierno, pero que había sido recibida con suspicacias por todos los ministerios, recelosos de subordinarse a las mayores capacidades y presupuesto del Ministerio de Defensa.¹³⁸ La nueva doctrina era la antigua receta militar para enfrentar insurgencias, y fue planteada al Gobierno que la aprobó en teoría pero que nunca mostró voluntad de llevarla a cabo. Los tres JJEEMM de las FFAA Almirante Boyce, General Walker y Mariscal del Aire Stirrup afirmaron que la problemática fue planteada al Primer Ministro pero que las propuestas nunca prosperaron. “En una ocasión se planteó el tema directamente al Primer Ministro Blair que manifestó estar de acuerdo, y derivó el asunto al Secretario del Tesoro Gordon Brown, quien nunca asignó los recursos necesarios”.¹³⁹

Pese a los éxitos iniciales del General Shirreff en la ejecución de operaciones tácticas, especialmente en el logro del apoyo de la población que valoró el cambio de actitud británica para protegerla de la violencia de las milicias; la situación favorable que se había alcanzado no pudo consolidarse por la resistencia de sus superiores militares y civiles para apoyar una estrategia ambiciosa que nunca estuvieron dispuestos a seguir. La falta de tropas y de participación de otros Ministerios del Gobierno Británico, no le permitieron mantener por mucho tiempo el nivel de seguridad que se había recuperado en todos los distritos de la ciudad. Las milicias chiitas se repusieron de las derrotas iniciales, tomaron nuevamente el control de las calles en Basora, e incluso tuvieron la capacidad de atacar y poner bajo fuego a la misma base militar británica.

El plan diseñado con autonomía por el General Shirreff era incoherente con el propósito que tenían las autoridades políticas y militares en Londres de retirarse de Iraq. El General Justin Maciejewski¹⁴⁰ señaló la falta de integración entre objetivos políticos y militares; “el General Shirreff implementó una estrategia para la victoria; Whitehall quería una estrategia para la retirada”.¹⁴¹ Un funcionario del Servicio Civil de la Defensa expresó ante la comisión Chilcot “La voluntad de empeñarse con los recursos que se tienen es una cualidad militar admirable en determinadas circunstancias, pero cuando se está comprometido en una campaña de larga duración es poco inteligente”.¹⁴² James de Waal, diplomático y funcionario del Ministerio de Defensa declaró que el plan del General Richard Shirreff fue una iniciativa personal que iba en contra de lo establecido por la política nacional”.¹⁴³ También el gobierno de Iraq, que en teoría era soberano, enunció una posición diferente a la del Comandante Británico. El Primer Ministro, recientemente electo, Nuri al-Malaki le expresó su descontento al JEM Def (CDS) Mariscal del Aire Stirrup cuando visitaba Iraq, “.....que no iba a permitir la ejecución de otra operación como Simbad en contra de los chiitas de Basora”.¹⁴⁴ Siendo él mismo un chiita y con la estabilidad gubernamental en crisis, no deseaba abrir otro frente en Basora contra la misma etnia a la que representaba.

Las autoridades militares en Londres, desconectadas del teatro de operaciones, mantenían sus intenciones políticas pero no lograban transmitir las hacia abajo a las tropas en el terreno. En el mismo sentido, el JEM del Ejército General Dannatt declaró en octubre 2006 “nuestra presencia en Iraq es la causa de la exacerbación del problema de seguridad y deberíamos salir lo más pronto posible”,¹⁴⁵ lo que fue mal recibido por las tropas que combatían en Basora siguiendo una estrategia diferente. El plan del General Shirreff había

significado un desafío a la estrategia formulada por el Jefe de Operaciones Conjuntas (PJHQ) en Northwood desde 2003, de subordinar todo objetivo militar al programa establecido de disminución de tropas. Se produjo una disputa abierta, entre el General Shirreff que demandaba soluciones para sus problemas en el terreno en función de recuperar la seguridad de Basora, y el Teniente General Nick Houghton Jefe de Operaciones Conjuntas que era favorable al repliegue de tropas que imponían las presiones políticas. Había declarado en contra de las intenciones de Shirreff “no necesitamos un despliegue innecesario de testosterona militar en Basora”.¹⁴⁶En el Cuartel General Conjunto Permanente (PJHQ) conducido por Houghton confluían una diversidad de intereses; las necesidades del General Shirreff en Basora, las presiones políticas de Londres, los requerimientos de EUA en el Comando de la Coalición y las crecientes demandas del despliegue en Afganistán.

Cuando el Primer Ministro Blair visitó Iraq a fines de 2006 sobre el final del comando de Shirreff se mostró sorprendido porque la operación Simbad había fracasado debido a la falta de refuerzos. Afirmó no haber recibido ningún requerimiento de recursos. En sus memorias Tony Blair se refiere al tema y dice: *Nosotros habíamos entrado en un modus vivendi con el Gobernador y la milicia. La situación económica de la población había mejorad, pero no la situación de seguridad. La cuestión era: nosotros éramos la provocación o la solución?. Había una tendencia a opinar que éramos lo primero. Confieso que siempre tuve mis dudas acerca de esto... Yo era profundamente escéptico de la noción que los iraquíes, o cualquier otro, prefería vivir así.*¹⁴⁷

Demuestra que el Primer Ministro no recibía todas las opciones disponibles en Iraq, sino principalmente el asesoramiento para retirarse, que ciertamente era el que más convenía a sus necesidades políticas. Pero su único interlocutor militar, el JEM Def, siempre lo asesoró para implementar las decisiones que habían sido tomadas bajo la actitud de retirada de tropas, sin esbozar como alternativa la posibilidad de revertir la situación como se había planteado en el teatro de operaciones. Cuando Tony Blair se refiere en sus memorias al desenlace en Basora dice: *Tengo la sensación que si hubiésemos confiado más en nuestra misión - como lo hicieron nuestros soldados- y no desesperar tan fácilmente, podríamos haber tenido un rol más importante en la batalla final.*¹⁴⁸Ciertamente la posición asumida por el General Shirreff, y por otros Comandantes en el Teatro de Operaciones que vieron oportunidades que podrían haber cambiado la situación con un mayor compromiso gubernamental, no tuvo la misma llegada a los oídos del Primer Ministro que la opción de abandonar Iraq.

La intermediación de dos niveles jerárquicos entre el Comandante en el Teatro de Operaciones contribuyó a limitar la información recibida por las autoridades civiles de la situación militar, lo que afectó negativamente el acceso al proceso de toma de decisiones de las necesidades militares en Iraq. Las urgencias e imperativos del Teatro de Operaciones no se priorizaron cuando fue necesario y compitieron en un mismo nivel con intereses políticos y burocráticos de otro tipo en Londres. Las evidencias demuestran que al Primer Ministro Tony Blair se le presentó como un hecho consumado que la situación era irreversible, que las tropas ya no podían contribuir con la seguridad en Iraq y que era conveniente retirarlas para ser empleadas con mayor provecho en Afganistán. Tony Blair en sus memorias expresa ‘A fines de 2006, había una opinión bastante consolidada entre las autoridades militares que ya habíamos hecho todo lo que podíamos hacer en Basora’.¹⁴⁹

El asesoramiento militar elaborado en Londres era muy sensible al clima político dominante, Desmond Bowen alto funcionario del Servicio Civil de la Defensa reconoce que en el gobierno laborista había una innegable preocupación política por sacarse de encima el problema de Iraq antes de las elecciones de 2010 para mejorar las posibilidades del gobierno. “Los militares reclaman paciencia estratégica; pero mantener objetivos indefinidamente no tiene sentido cuando las cartas políticas empiezan a caer en contra”.¹⁵⁰

Mientras tanto, las autoridades políticas de Washington alarmadas por las consecuencias para el prestigio de EUA y el futuro de Medio Oriente del abandono de Iraq en situación de “Estado Fallido”, decidieron rechazar el asesoramiento militar de retirarse en 2007 y realizar un cambio violento de la estrategia de retirada que conducía el General Casey.¹⁵¹ Siguiendo el asesoramiento externo, por fuera de la cadena de comando, de un grupo de militares y académicos que habían elaborado un plan para cambiar la orientación de las operaciones e iniciar una campaña de contrainsurgencia que requería un refuerzo considerable de tropas y un nuevo comandante, el general David Petraeus, se lograría revertir la situación en Iraq. El Gobierno Británico por su parte no se dio por aludido del cambio de estrategia y mantuvo la decisión de retirarse, pese a los esfuerzos que realizaban las tropas en el terreno para revertir el continuo deterioro de la situación.

En junio de 2007 Gordon Brown reemplazó a Tony Blair como Primer Ministro y ordenó apurar la reducción de fuerzas en Iraq. Sin embargo, cambió de opinión luego de visitar Iraq en setiembre 2007 y tomar contacto personal con las necesidades del Teatro de Operaciones planteada por sus comandantes militares. Pudo escuchar de las autoridades

civiles de Iraq y de las autoridades militares norteamericanas la importancia que tenía el rol británico, en momentos en que el cambio de estrategia de los EUA mostraba sus primeros resultados, para contribuir a una situación general favorable. Pero ya era tarde, habiéndose empeñado en una difícil misión en Helmand Afganistán, el Reino Unido ya no disponía de las capacidades militares para revertir la situación en Basora. Tampoco tenía margen político para abandonar Iraq.¹⁵²

El General Shirreff fue reemplazado como Comandante de la División Multinacional a fines de 2006 por el General Jonathan Shaw que llegó con una idea opuesta a la de su antecesor. Shirreff pensaba que lo primero era lograr seguridad y luego vendría el progreso político. Al revés, Sahw pensaba que era un acuerdo político entre los chiitas lo que había que lograr primero para crear las condiciones de seguridad.¹⁵³

El Reino Unido afrontaba una situación militar desfavorable. Dos teatros de operaciones distantes y separados por miles de kilómetros entre si, que requerían refuerzo de tropas, apoyo gubernamental y recursos económicos, en un juego de suma cero que no se podía sostener. Se sufrían las consecuencias de involucrarse en la complejidad del ambiente operacional de Helmand Afganistán, al mismo tiempo que se deterioraba la situación en Iraq.

El Comando Conjunto (PJHQ) en Londres había impartido en diciembre de 2006 la Orden Operación Zenith de retirada de las tropas británicas a Kuwait. El nuevo comandante General Sahw pensaba que como el 80 o 90 % de la violencia era dirigida contra sus tropas, si se retiraban se eliminaban los incentivos de violencia y las milicias se verían obligadas a lograr un acuerdo político entre ellas. Sahw pensó que la mejor opción era realizar un acuerdo con la milicia más poderosa, el Ejército Madhi. Le ofrecía replegar sus tropas para finalizar el conflicto. Estableció un acuerdo con el líder Ahmed al-Fortusi que estaba preso, de retirarse de las calles de Basora y liberar prisioneros a cambio de terminar con los ataques sobre las tropas británicas. La seguridad quedaría en manos del Ejército y la Policía de Iraq. Dado la debilidad y las divisiones internas de estas fuerzas, eso significaba abandonar la ciudad en manos de la violencia de las milicias.¹⁵⁴

El plan de Shaw fue aprobado por el JEM Def porque se alineaba con la estrategia de retirada de tropas, pero generó la resistencia del Jefe de Operaciones del Comando Conjunto (PJHQ) que se opuso terminantemente a acordar con “asesinos”, argumentando además que no existían garantías de cumplimiento en el largo plazo. Efectivamente, el plan funcionó durante tres meses hasta que todos los prisioneros fueron liberados y se replegaron las tropas.

Luego, la milicia mahdista desató una violencia sin control contra todo opositor en Basora con el propósito de establecer leyes islámicas que produjeron una cantidad de muertos en una escala sin precedentes. Aunque Shaw sostuvo que su plan fue aprobado por el Comandante de la Coalición, General Petraeus, los EUA criticaron duramente el acuerdo y el abandono de Basora, acusando al Reino Unido de falta de apoyo a la nueva estrategia de contrainsurgencia que se estaba llevando a cabo desde Bagdad para tomar la iniciativa y derrotar a los grupos insurgentes.¹⁵⁵

El General Keane de Estados Unidos expresó la frustración norteamericana en una Conferencia en la Academia Militar Británica: *“cuando se realizó el famoso acuerdo con al-Fartosi, que ustedes saben como fue: “nosotros abandonamos la ciudad y ustedes no nos bombardean. Por supuesto Jaish al-Mahdi se reía entre dientes, no sólo no detuvo la violencia en Basora sino que la incrementó. El enemigo se volvió más corajudo y audaz cuando vieron a los británicos retirarse. Los ciudadanos iraquíes fueron atacados y sometidos al pillaje y al terror. Los militares iraquíes.....perdieron el respeto por los británicos”*.¹⁵⁶

En marzo de 2008 los británicos se mantenían recluidos en su base en el aeropuerto en las afueras de Basora, protegidos contra ataques pero completamente ajenos a la suerte de Basora, dominada por la insurgencia. Sólo mantenían la misión de adiestrar al Ejército Iraquí. La retirada de tropas obligó al primer Ministro Iraquí Maliki a asumir su responsabilidad de autoridad sobre un área que había quedado bajo el dominio de una insurgencia que no respondía a su mando. El 25 de marzo de 2008 le ordenó al General, del nuevo Ejército de Iraq, al – Faruyji que ejecutara el plan “Carga de los caballeros”, concebido originalmente por los británicos con el objeto de atacar y destruir a la milicia Mahdi. En un comienzo, la situación se presentó desfavorable para el ejército iraquí hasta que con el apoyo terrestre y aéreo de tropas de EUA pudieron derrotar y expulsar a la milicia de Basora. Los británicos tuvieron una participación marginal.¹⁵⁷

El plan de repliegue del General Shaw había contado con la aprobación en Londres porque era acorde con la intencionalidad política de que los iraquíes se hicieran cargo de sus problemas para que las tropas británicas pudieran retirarse. No obstante, había sido concebido y se había iniciado como una iniciativa autónoma del comandante en el terreno y no por una directiva emanada de las máximas autoridades, al igual que el plan del General Shirreff. El JEM Def Mariscal del Aire Sir Jock Stirrup afirmó en respuesta a las generalizadas críticas

respecto a la autonomía para modificar completamente la estrategia que tuvo el Comandante en Basora. “La idea que el General Shaw tenía libertad de acción para hacer lo que quisiera es simplemente inexacto. Lo que es verdadero y creo que es apropiado es que las ideas del comandante en el terreno tenían un peso muy importante en nuestras consideraciones”.¹⁵⁸

El repliegue hacia el aeropuerto de Basora fue prácticamente el fin de la participación británica en Iraq. La idea que fueran los propios iraquíes quienes asumieran mayor responsabilidad, finalmente había funcionado bien, pero a costa de un irreparable daño al prestigio y la credibilidad del Reino Unido, y a una gran cantidad de vidas perdidas, iraquíes y británicas. Como expresión del daño sufrido; el Primer Ministro Iraquí Maliki, sin guardar un mínimo de respeto, los había responsabilizado públicamente de la situación caótica en la que había caído Basora. El 30 de abril de 2009, la Brigada Blindada 20 bajó por última vez la bandera británica en Basora y con ello abandonó Iraq.

Conclusiones

El Reino Unido se involucró en la Guerra de Iraq sin un objetivo estratégico definido y sin el beneficio de un asesoramiento militar efectivo. Luego, ante el cambio de situación producido por el inicio de la contrainsurgencia; la falta de mecanismos de control a disposición de las autoridades civiles para ejercer la dirección y supervisión de la estrategia militar derivó en falta de integración entre lo político y lo militar.

El control civil que se ejerció careció de variedad de opciones en el asesoramiento, producido por una única fuente, el JEM Def; sin acceso a los comandantes en Iraq y a la realidad del teatro de operaciones. Ello repercutió sobre la eficacia militar afectando la integración entre los ambiciosos objetivos políticos establecidos por el gobierno del Primer Ministro Tony Blair y el poder militar disponible en el Teatro de Operaciones para llevarlos a cabo. Las limitaciones de los mecanismos de control civil produjeron las incoherencias entre las aspiraciones políticas y el desarrollo de las operaciones militares.

Fue a partir de la fase 4 de la campaña militar, las operaciones post combate, que los puntos de vista y los objetivos de las autoridades civiles y militares se fueron haciendo cada vez más divergentes. Mientras que la lógica militar aspiraba a operar ofensivamente con el máximo de recursos para derrotar a la insurgencia, las autoridades civiles no estaban dispuestas a asumir ese grado de compromiso. El Gobierno de Blair veía una misión con objetivo limitado; no le resultaba redituable una escalada del conflicto al perder el apoyo

popular a la guerra. Lograr una victoria ante la insurgencia en Basora obligaba a ejecutar una campaña de contrainsurgencia, una “estrategia integral” que requería un compromiso mayor del gobierno británico para asumir responsabilidades sobre la ciudad de Basora en el desarrollo de las diversas áreas gubernamentales; lo económico, judicial, social, salud, educación, etc. Los militares asumieron en forma autónoma que esa era la estrategia del Reino Unido, se adaptaron al ambiente operacional, realizaron nuevos planes y trataron de retomar la iniciativa militar para cumplir su parte en la “estrategia integral”, que era la de crear las condiciones de seguridad para posibilitar que otras áreas de gobierno pudieran trabajar. El punto de vista político era que la situación no era la prevista originalmente por los planes militares, los riesgos eran mayores a los anticipados, el creciente número de bajas tenía un impacto muy negativo en la opinión pública, no se visualizaban posibilidades de éxito cercanas, se hacía necesario minimizar daños y reducir responsabilidades, en vez de incrementarlas para buscar la victoria que aspiraban los militares. Especialmente, cuando el Primer Ministro, luego de su tercera victoria en las elecciones de 2005, había expresado que sus prioridades serían principalmente las domésticas.

La perspectiva diferente de las autoridades civiles no llegó con claridad a los comandantes en Iraq. La divergencia de metas dejó a la estrategia militar en manos de los comandantes tácticos en Basora. Luego de la invasión en 2003, la estrategia militar británica consistió en la implementación de un programa de reducción gradual de fuerzas y en la delegación del manejo de la situación en el terreno a los comandantes militares. Lo que derivó en una estrategia que cambiaba cada seis meses siguiendo el ciclo de rotación de comandantes, con fluctuaciones en el nivel de violencia y en el grado de respuesta británica. Finalmente, terminaron siendo espectadores de la caótica y confusa transición de poder desde el régimen brutal de Saddam Husein hacia las milicias violentas financiadas por el crimen o el apoyo iraní.

Las autoridades civiles estuvieron limitadas a una fuente única de asesoramiento, a las propuestas del JEM Def, sin posibilidades de acceder a otras opciones o desafiar los supuestos y premisas militares. Los análisis estratégicos desarrollados por las autoridades militares carecieron del rigor suficiente para fundamentar opciones y propuestas diferentes. Algunas decisiones fueron tomadas entre el JEM Def y el Primer Ministro y otras fueron el resultado de un consenso *ad hoc* entre departamentos internos del Ministerio de Defensa. Las dificultades que surgieron luego de la invasión para mantener la seguridad en Iraq no

estuvieron entre las contingencias analizadas por el planeamiento militar y no fueron presentadas como riesgos a las autoridades civiles, que carecieron de mecanismos de control para interrogar y cuestionar el juicio militar.

Las autoridades militares británicas apoyaron la voluntad política de involucrarse en la Guerra de Iraq sin evaluar adecuadamente los riesgos que una ocupación del país podría implicar para el largo plazo. La respuesta más repetida por los políticos fue “los generales nunca nos dijeron que iba a ser dificultoso”.¹⁵⁹ Cuando la situación se complicó, luego del éxito inicial de la invasión de 2003, nunca hubo suficientes tropas para afrontar la expansión de la violencia. Ni las autoridades civiles ni las militares, advirtieron lo complejo que podría resultar la gobernabilidad luego de la caída de un régimen dictatorial que había dominado por la fuerza durante años.

No se estableció una rutina de intercambio de información y diálogo entre el Primer Ministro, el Ministro de Defensa y las autoridades militares. La administración del Primer Ministro Tony Blair no constituyó un Gabinete de Guerra *ad hoc* como en la Guerra de Malvinas, ni siguió un proceso formal de toma de decisiones. Cuando cambiaron las circunstancias y estalló la violencia; el JEM Def fue incapaz de articular efectivamente las opciones que planteaban los comandantes militares a la estrategia nacional de retirada. Mas que asesoramiento, el Primer Ministro y el Ministro de Defensa obtuvieron del CDS y el JOC aprobación y silencio para apoyar decisiones estratégicas ya tomadas sin participación militar.

Los JJEEMM fueron marginados del proceso de toma de decisiones, aunque las autoridades civiles se ocuparon de mantener las formas con reuniones de consulta para legitimar decisiones tomadas. El Comité de JJEEMM no produjo asesoramientos significativos para la guerra, por estar fuera de la cadena de comando y por razones inherentes a su propio mecanismo de funcionamiento, dominado por el conflicto de intereses entre las necesidades particulares de sus fuerzas y las necesidades de la campaña militar. Sus preocupaciones se limitaron a proporcionar los medios necesarios para llevar a cabo la campaña y apoyar las decisiones tomadas por otros. El JEM de la Marina Almirante Sir Jonathan Band expresó el dilema insalvable con el que opera el Comité, entre apoyar las decisiones tomadas por la cadena de comando y defender los intereses de la Fuerza; cuando sostuvo que los JJEEMM estuvieron informados de la situación pero que no creía que el Comité sea el organismo adecuado para plantear asuntos relacionados con la guerra, porque al estar fuera de la cadena de comando poco podría haber logrado para Iraq, pero si podría

haber perjudicado la prioridad más importante que tenía la Marina que era el proyecto de un nuevo portaaviones. El Almirante Boyce expresó que aproximadamente el 40 % del tiempo del tiempo de discusión de los JJEEMM estuvo relacionado con la invasión a Iraq, especialmente respecto a las operaciones post-invasión.¹⁶⁰ Pero como fue evidente, las discusiones no produjeron ningún resultado significativo para el asesoramiento militar.

Es el JEM Def quien hace llegar las necesidades operativas al Primer Ministro y al Ministro de Defensa, pero su posición de autoridad se ubica por debajo de los ministerios de gobierno que durante la guerra no modificaron sus propias agendas, y al mismo nivel que el Servicio Civil de la Defensa, que está funcionalmente orientado hacia aspectos presupuestarios. En consecuencia, está más propenso a recibir influencia que a ejercerla; más cerca de las presiones de Londres que las de Basora. Estuvo en constante competencia y en desventaja con otras prioridades del Estado. Con presiones políticas para reducir riesgos y replegar tropas, y con presiones financieras para bajar costos. Su subordinado directo, el Jefe de Operaciones Conjuntas (JOC) también estuvo alejado de Iraq, al que sólo pudo visitar ocasionalmente, igual que los miembros de su estado mayor. Las tropas no contaron ni con los efectivos, ni con la protección y medios que necesitaban en operaciones; tales como helicópteros o drones de vigilancia.

La presencia de dos escalones de comando intermedios entre el Primer Ministro y el Comandante en el Teatro de Operaciones; el JEM Def (CDS) y el Jefe de Operaciones Conjuntas (PJHQ) (sin contar un tercero que es el Comando de la Coalición), dificultó la integración entre lo político y lo militar. Entre objetivos políticos y la campaña militar. Por un lado evitó que necesidades políticas cambiantes interfirieran sobre los comandantes en el teatro de operaciones. Pero por otro lado aisló a las autoridades políticas de las opciones disponibles en Iraq, disminuyó las posibilidades de hacer más visible la perspectiva militar a la opinión pública y de mantenerla informada sobre las necesidades militares. Las urgencias e imperativos del Teatro de Operaciones compitieron con intereses políticos y burocráticos de otro tipo en Londres y no se priorizaron cuando fue necesario. Esta situación se agravó con la larga duración que tuvo la campaña que llevó a que fuera disminuyendo el interés de los políticos por la guerra.

La Operación Simbad para recuperar Basora, y la actitud opuesta de acordar con la milicia Mahdi para abandonar Basora son responsabilidades de la estrategia nacional, sin embargo fueron concebidas por ideas de los comandantes militares en Basora y no por las

autoridades en Londres. El Comandante Británico en Basora en 2007 General Sahw expresó “en el rol táctico que yo tenía se suponía que simplemente debía ejecutar órdenes pero cayó sobre mi la responsabilidad de generar los planes estratégicos.¹⁶¹ Las decisiones fueron tomadas en el Teatro de Operaciones, en forma autónoma por los militares, con directivas y orientaciones políticas insuficientes que no permitieron tener en cuenta los factores involucrados en forma integral. El propósito y las operaciones militares fueron cambiando con el tiempo pero en general no estuvieron alineados con los cambiantes objetivos políticos que se fueron formulando.

La campaña militar ejecutada a partir de la caída de Saddam Hussein estuvo permanentemente condicionada por el objetivo no especificado de hacer lo mínimo posible para mantener la credibilidad de la relación de principal aliado de la superpotencia mundial, minimizando los riesgos tácticos en el terreno para reducir los efectos negativos sobre la política doméstica de una guerra de dudosa legitimidad que perdía apoyo público con el tiempo. Por ello, el gobierno evitó clarificar sus objetivos desde un comienzo y los fue cambiando durante la guerra. Luego cuando la situación militar comenzó a complicarse, el objetivo de mantener la apariencia de credibilidad y la reputación de Gran Bretaña reemplazó a todos lo demás. Para las autoridades políticas ese objetivo se conseguía abandonando Iraq para empeñarse en Afganistán. La Operación Simbad evidencia el grado de autonomía de lo militar para desafiar los imperativos políticos y privilegiar los imperativos militares de concentrar esfuerzos y recursos para lo que se necesitaba en Basora.

Los Comandantes en el terreno se adaptaron a las características del conflicto y a la insurgencia. Las autoridades políticas no se entrometieron en áreas militares ni limitaron la autonomía militar. Los militares respondieron con flexibilidad a la cambiante situación en el Teatro de Operaciones. En general, en todo lo escrito sobre la guerra no existen críticas sobre el profesionalismo de las Fuerzas Armadas británicas y su maestría para ejecutar operaciones militares complejas en un ambiente operacional tan adverso. Pero las FFAA no respondieron con flexibilidad a los objetivos políticos cambiantes.

No hubo integración entre lo político y lo militar. El asesoramiento militar que recibieron las autoridades careció de opciones y la perspectiva militar no tuvo la suficiente llegada a las autoridades civiles como para movilizar a la maquinaria gubernamental y enfrentar la complejidad de una campaña militar contra una insurgencia, lo que requiere un enfoque multidimensional de la situación, en el que los militares tenían que cumplir el rol de

crear las condiciones de seguridad para que otros sectores gubernamentales (justicia, salud, desarrollo económico, educación, etc) pudieran explotar esas condiciones para apoyar la formación de un Gobierno en Iraq.

El desempeño operativo fue excelente pero no estuvo orientado hacia los objetivos políticos. El proceso de toma de decisiones civil-militar no definió claramente los objetivos militares a obtener y careció de mecanismos de supervisión para asegurarse que las operaciones militares se desarrollen en coherencia con los objetivos políticos establecidos.

GUERRA DE AFGANISTAN

Con la caída del Régimen talibán en 2001 una coalición de naciones conformó la Fuerza Internacional de Asistencia de Seguridad (ISAF por sus siglas en inglés International Security Assistance Force) de aproximadamente 4.000 efectivos con la misión de proporcionar seguridad a la capital de Afganistán la ciudad de Kabul y sus adyacencias. Con la intención de desempeñar un rol de liderazgo internacional, el Reino Unido se ofreció para encabezar la estrategia antinarcoóticos y proporcionó la estructura de comando y el primer comandante; luego también ejercerían el comando de ISAF generales alemanes y turcos. La fuerza resultó efectiva en un comienzo para contener los pequeños brotes de violencia que se registraron. Los Estados Unidos no integraban ISAF pero operaban en Afganistán con la misión específica de destruir a la organización terrorista de Al Qaeda. En octubre de 2006 las tropas de ISAF alcanzaron los 31.000 efectivos y un comandante de los EUA asumió el comando de todas las fuerzas en Afganistán.

Como los talibanes habían comenzado a reagruparse en 2004, se hizo necesario extender la campaña militar hacia el interior del país para incrementar el apoyo al nuevo Gobierno de Afganistán con la finalidad de ganarle a los talibanes la legitimidad política. El Reino Unido asumió el rol de impulsar un mayor compromiso por parte de las naciones europeas y promovió que fuera la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) quien asumiera el Comando de ISAF con el objetivo de crear las condiciones de seguridad para que la nueva autoridad afgana, con apoyo internacional, pudiese mejorar el ejercicio de las funciones gubernamentales (justicia, salud, educación, economía) en todo el país. Básicamente, se trataba de una campaña de contrainsurgencia, la que requiere un nivel de compromiso gubernamental que excede al instrumento militar. Pero la mayoría de las naciones que componían la fuerza no estaban dispuestas a tanto. Pretendían cumplir con sus

responsabilidades de política exterior con mínimos esfuerzos y riesgos. Sólo estaban dispuestas a realizar tareas de las denominadas operaciones de “estabilización” o de “mantenimiento de la paz” y no operaciones de combate de alta intensidad, que sería la necesidad principal de ISAF ante el regreso de los talibanes con intenciones de expulsar a los ocupantes. El Reino Unido se ofreció para asumir la responsabilidad sobre la provincia de Helmand,¹⁶² la más difícil de Afganistán, para conducir una campaña de contrainsurgencia. Históricamente, en esa provincia ningún gobierno estatal había podido imponerse a las divisiones tribales y perduraba un resentimiento histórico hacia Gran Bretaña por la ocupación de fines del siglo XIX. Su economía, basada en el opio, concentraba el 42 % de la producción mundial.¹⁶³

Civiles y militares interpretaron la tarea a cumplir de modo diferente. Desmond Bowen, Director General de Política del Ministerio de Defensa (2004-08), señaló respecto a las visiones divergentes: “la interpretación desde la lógica militar pura fue que había que expandir la misión de la OTAN y asumir un rol de liderazgo para lo cual había que hacerse cargo del trabajo más duro que era la Provincia de Helmand. La visión política se enfocaba en los riesgos que se iban a encontrar en el interior de Afganistán, sobre el compromiso de los países aliados, sobre los costos, y sobre las dificultades para retirarse una vez empeñados”.¹⁶⁴ El Ministro de Defensa había expresado que el Reino Unido esperaba “conducir sus operaciones sin disparar un solo tiro”.¹⁶⁵ Su visión era una operación de estabilización y reconstrucción no de contrainsurgencia.

El asesoramiento militar se había enfocado en implementar la intención política de involucrarse en un rol de importancia en Afganistán para salir de Iraq, pero no disponía de inteligencia suficiente ni se había realizado una evaluación exhaustiva de la amenaza y su relación con las capacidades propias. La complejidad de la misión que tendrían que cumplir no había sido advertida por los planificadores del Cuartel Conjunto Permanente (PJHQ). Se designó para desplegar en abril de 2006 a una fuerza liviana que carecía de vehículos con protección blindada; la 16 Brigada de Asalto Aéreo con un total de 3300 efectivos, de los que sólo 600 eran de combate. El resto eran de apoyo logístico y civiles que iban a contribuir con las limitadas tareas de estabilización que se esperaba cumplir. Como se esperaba que el esfuerzo principal de la intervención estuviera relacionado con la coordinación de las tareas de apoyo gubernamental y no con el combate, se estableció una estructura de comando y control inusual para la ejecución de operaciones militares. El Comandante de la Brigada

General Butler no estaría con sus tropas en el terreno, sino que permanecería en Kabul como Jefe de Contingente Británico en el cuartel general de ISAF a un día de distancia de Helmand. A cargo de la Brigada quedaba un Coronel, que a su vez dependía de un general canadiense con cuartel en la ciudad de Kandahar, que pertenecía a otra provincia.¹⁶⁶

Casi inmediatamente con el arribo de las tropas británicas a Helmand, los talibanes lanzaron un ataque simultáneo sobre varias localidades de la provincia de tal magnitud que amenazaron con hacer colapsar al Gobierno de Helmand. El Gobernador Daoud solicitó un apoyo militar inmediato que los británicos no podían proporcionar sin excederse de la misión recibida. El General Butler tomó la iniciativa de extender su responsabilidad y defender al Gobierno de Daoud. Desplegó sus escasas fuerzas en todas las ciudades que estaban bajo ataque de los talibanes con el objeto de evitar la captura de las oficinas gubernamentales, asumiendo que contaría con el apoyo político y de recursos desde Londres.¹⁶⁷ Inferiores en número, las tropas británicas fueron superadas por los talibanes y para compensar la desventaja debieron recurrir a potencia de fuego (aviones, helicópteros, artillería), que provocaron gran cantidad de daños colaterales y destrucción de infraestructura civil, incrementando el descontento de la población y generando un efecto contrario al buscado.

Las tropas británicas sufrieron una gran cantidad de bajas, un precio muy alto para una guerra que no defendía intereses vitales de Gran Bretaña y cuyas dificultades no habían sido previstas por el planeamiento militar. Sin el poder de combate necesario para la responsabilidad asumida, combatiendo dispersos en un espacio mayor al de sus capacidades y sin posibilidades de operar ofensivamente para prevenir ataques, terminaron cediendo la iniciativa a los talibanes desde su despliegue en 2006 hasta el 2009 cuando el Presidente Obama ordenó reforzar Afganistán con tropas norteamericanas.

La decisión de Londres de desplegar las tropas en Helmand puso a las tropas en el lugar más difícil para cumplir una misión de contrainsurgencia. Por un lado debían ganarse el apoyo de la población y por el otro debían eliminar la producción de opio que era el medio principal de su economía, sin generar un sustituto de ingreso. El General Mike Jackson, JEM del Ejército, recuerda a un oficial joven en Afganistán preguntándole durante una visita a Helmand “cómo podemos ganar el corazón y la mente de los campesinos si tenemos que incendiar sus campos”.¹⁶⁸

Políticos y militares se acusaron mutuamente sobre la responsabilidad de esa decisión. En febrero de 2005 se anunció el cambio en el despliegue de las fuerzas desde el norte hacia

la provincia de Helmand en el sur. De acuerdo con la Comisión Investigadora Chilcot *“al parecer las autoridades superiores de las FFAA desarrollaron la opinión durante los años 2004 y 2005, que era muy poco lo que podía hacerse en Iraq y que tendría más sentido concentrar los esfuerzos militares en Afganistán.”*¹⁶⁹ El plan de despliegue comenzó a desarrollarse cuando el JEM Def (CDS) era el General Michael Walker y el Ministro de Defensa era Geoff Hoon que fue reemplazado por John Reid en Mayo 2005. El General Walker que había estado involucrado en el planeamiento se retiró el mismo mes del despliegue, en abril de 2006, y asumió el Mariscal del Aire Jock Stirrup quien reconoció que no había participado en el planeamiento pese a que el tema había sido debatido en el Comité de JJEEMM.¹⁷⁰

En la investigación de la comisión, el Dr Reid afirmó haber solicitado asesoramiento militar a través de un Memo que envió al JEM Def para consultarlo sobre si era posible la intervención en Afganistán en el caso que la reducción de fuerzas en Iraq no pudiera cumplirse en el plazo previsto. Aseguró haber recibido las garantías militares que las operaciones en Iraq podían mantenerse simultáneamente con las de Afganistán. El JEM Def General Walker ratificó esa información en su declaración afirmando que él a su vez, había solicitado asesoramiento del Jefe de Operaciones Conjuntas, General Houghton, y que también recibió la confirmación de que los planes para Afganistán podían continuar, aún si se demoraba la retirada de Iraq. Por su parte, el General Houghton sostuvo en su declaración que el plan fue también discutido en el Comité de JJEEMM y que no se presentaron objeciones. Después, los hechos demostrarían algo diferente, que no fue posible sostener los dos despliegues sin afectar simultáneamente ambos teatros de operaciones.¹⁷¹

En el año 2002, la Revisión Estratégica de Defensa había reafirmado que las FFAA del Reino Unido no estaban en condiciones de realizar dos operaciones militares simultáneas de mediana escala por tiempo prolongado. Los planes preveían el desarrollo de capacidades militares para llevar a cabo una operación de mayor escala como la del Golfo Pérsico de 1991, o dos de una escala menor como la de Bosnia (mediados de los 90) por no más de seis meses.¹⁷²

El Dr Reid reconoció luego que el Gobierno decidió seguir adelante con la misión pese a no tener asegurada las condiciones. Dijo que como Ministro de Defensa había puesto tres condiciones para aprobar el plan: 1) que pudiera ser apoyado económicamente por el Tesoro, 2) que se hiciera efectivo el aporte de tropas de otras naciones de la OTAN para que ocupen

sectores de responsabilidad adyacentes al RU, 3) que se desarrollara un programa sustituto de los ingresos del opio que eran la base de la economía de la zona. No obstante, reconoció que terminó aceptando que el plan se implementara sin la tercera condición asegurada. Agregó que fue aprobado en una reunión de Gabinete presidida por el Primer Ministro Tony Blair. Luego de finalizada la exposición del Ministro de Defensa, el Primer Ministro había consultado el punto de vista de cada uno de los participantes sin que surgieran objeciones.¹⁷³

La decisión no fue sometida a un proceso riguroso de planeamiento militar. No existió un análisis profundo sobre si el despliegue permitía cumplir el objetivo político, no se realizaron planes de contingencia para afrontar las probables consecuencias negativas, ni tampoco se contemplaron con detalle los aspectos técnicos del despliegue. El Teniente General Rob Fry como Vicejefe de Estado Mayor de la Defensa fue el responsable de presentar el plan al JEM Def y al Comité de JJEEMM. En su declaración concedió que el plan no había sido sometido a pruebas y que cuando lo presentó ante el Comité de JJEEMM sólo le formularon algunas preguntas menores, sin someterlo a evaluación.¹⁷⁴

El embajador del Reino Unido en Afganistán Sir Sherrard Cowper-Coles opinó que las FFAA se mostraron demasiado ansiosas por entrar en acción en Afganistán e incrementar sus efectivos para evitar perderlos en la próxima revisión de defensa a realizarse después de las elecciones de 2010. En su visión, los militares fueron responsables de la expansión de la misión en Afganistán que fue aceptada con escepticismo por las autoridades políticas presionadas por un asesoramiento militar voluntarista, que no tuvo en cuenta las posibilidades reales.¹⁷⁵

En una serie de artículos en *The Times*, Frank Kedwidge que sirvió como abogado en las fuerzas en Kabul, criticó el exceso de optimismo del ejército para encontrar una guerra que justificara su existencia y la primacía sobre las otras dos Fuerzas Armadas y criticó la cultura militar voluntarista.¹⁷⁶

En palabras del que fuera JEM Def, General David Richards, “la tradicional actitud cooperativa de las Fuerzas Armadas para involucrarse en campañas militares, ordenadas por gobiernos que a menudo no conocen ni advierten todo lo que las intervenciones militares pueden implicar, genera riesgos no sólo para las operaciones militares sino también sobre la credibilidad de las autoridades militares para solicitar los recursos que son necesarios para llevarlas a cabo”. “Más de una vez tuve que resistir las intenciones políticas para intervenir en

crisis, asegurándome de analizar el asunto en profundidad para que las operaciones militares que se autoricen cuenten con los recursos necesarios”.¹⁷⁷

Dos integrantes del Comité de JJEEMM, el JEM de la Fuerza Aérea (RAF), Mariscal del Aire Sir Jock Stirrup, que luego durante el despliegue sería el JEM Def, y el JEM del Ejército General Mike Jackson expresaron no haber intervenido en el proceso de toma de decisiones respecto al despliegue en Helmand. Stirrup dijo que habían cuestionado el hecho de no disponer de la información suficiente para evaluar el plan, pero que su protesta no había sido tomada en cuenta. El General Jackson afirmó “no tener idea de quien fue la decisión”. El General Richard Dannat, JEM Ejército en 2006, expresó que la decisión de ir a Afganistán para salir de Iraq en momentos que los EUA revertían su estrategia, hubiese merecido discusiones más profundas que las que se realizaron pero que no pudo encontrar antecedentes en los registros del Comité de JJEEMM sobre el asunto. El General llegó a la conclusión que la decisión se tomó fuera del Ministerio de Defensa entre el Primer Ministro y el Jefe de Estado Mayor de la Defensa.¹⁷⁸ Esto demuestra que los JJEEMM estuvieron fuera del proceso de toma de decisiones para el despliegue de sus fuerzas

La decisión final para desplegar en Helmand no tiene responsables concretos en el más alto nivel, las responsabilidades son difusas porque se terminaron definiendo durante el período que se cambió al Ministro de Defensa y al JEM Def. No obstante, el Ministerio de Defensa solicitó el asesoramiento militar y obtuvo la aprobación para continuar con la decisión política. Luego el plan se expuso formalmente en reunión de Gabinete y se aprobó, pero el trabajo realizado por el Centro de Operaciones Conjuntas en Londres era incorrecto, estaba basado sobre supuestos y condiciones que no reflejaban la situación real, y no existieron mecanismos de control civil que evaluaran exhaustivamente una decisión de ese nivel de importancia. El General Walker (JEM Def hasta el momento del despliegue) afirmó luego “que no se disponía de una inteligencia clara sobre Helmand”. Cuando se le preguntó porque no se dispuso de una reserva estratégica en condiciones de enfrentar contingencias como las que se plantearon al desplegar la fuerza en Helmand, respondió que la misión del Reino Unido dependía de la OTAN en Afganistán por lo que eran ellos quienes debían establecer la reserva.¹⁷⁹ La OTAN tenía como reserva solamente una compañía de infantería a pie.

El General Butler, Comandante en Afganistán, tuvo que decidir con autonomía si ceñirse al plan recibido o responder al pedido desesperado del Gobernador Daoud, lo que

significó la expansión de la misión que le había sido encomendada y para lo que no contaba con las fuerzas suficientes. En síntesis, no fue la iniciativa de Butler lo que cambió las condiciones en que las tropas británicas debían empeñarse, sino que la situación planteada en la provincia de Helmand era totalmente distinta a la prevista por los planificadores militares en Londres, que tampoco reaccionaron ante el cambio de escenario previsto. El General Butler no recibió directivas ni orientaciones desde Londres.

El nuevo Ministro de Defensa Des Browne, quien a los pocos días de asumir debió hacerse cargo de la situación, respaldó al General Butler diciendo: “Al final, el General Butler fue responsabilizado de haber expandido su misión en Helmand sin tener los recursos suficientes.¹⁸⁰ Pero el JEM Def, Mariscal del Aire Sir Jock Stirrup, había visitado al General Butler en Afganistán y supo de las presiones que tenía por la situación que atravesaba el Gobernador, al igual que también lo supieron los JJEEMM FFAA que habían tratado el tema en reunión de gabinete el 26 de mayo de 2006”.¹⁸¹ “Cuando Butler creó *las casas de sección* tomó una decisión táctica que cambió nuestra estrategia, pero su decisión fue legítima y estaba dentro de sus facultades. Todos pensábamos que apoyar al Gobernador Daoud era crucial para nuestra estrategia, por eso es que le dije a Butler que yo asumía la responsabilidad por su decisión”. Butler inició el cumplimiento de la misión con 3000 efectivos y su opinión fue ridiculizada cuando había expresado que necesitaba 14.000 efectivos para cumplirla. Posteriormente, con el refuerzo de tropas del Reino Unido más la llegada de los Marines de EUA este número se triplicaría; sin embargo, aún así resultó insuficiente para estabilizar el área.

El Comité de Defensa de la Cámara de los Comunes concluyó en su informe: “Dado lo demandante de la situación en Iraq, no creemos que las implicancias de desplegar en el sur de Afganistán en 2006 hayan sido adecuadamente consideradas, en particular los riesgos para el personal del Reino Unido”.¹⁸²

Las autoridades políticas habían previsto una campaña militar de operaciones de estabilidad, una suerte de mantenimiento de la paz y no una campaña de contrainsurgencia que requiere un compromiso que va más allá de lo militar, involucrando a varias áreas militares.

En junio de 2006, el Ejército tomó la decisión de revisar la doctrina de contrainsurgencia en contra de la voluntad del centro de doctrina conjunta, autoridad máxima desde donde deriva la doctrina de cada fuerza.¹⁸³ En el más alto nivel militar, siguiendo las

directivas políticas, se consideraba que era necesario enfocarse en operaciones de estabilidad y no de contrainsurgencia que era lo que se requería en Afganistán.

El Primer Ministro había expresado la importancia de la campaña de Afganistán para la seguridad del Reino Unido pero nunca se desarrolló una estrategia que alineara los objetivos, con los medios y los modos de acción. En ausencia de un plan que sincronizara, coordinara y estableciera prioridades, los intereses estratégicos británicos quedaron subordinados a la suerte de la Fuerza de Tarea Helmand.

Las campañas de contrainsurgencia siempre requieren de un plan integral que reúna todas las capacidades y fortalezas de los instrumentos gubernamentales. Oliver Letwin, Ministro de Estado en el Gabinete, respondió ante un Comité Parlamentario en 2011 que el criterio para determinar la fecha de retirada de las tropas se basó en dos consideraciones; no replegarse demasiado pronto, antes que las fuerzas de Afganistán estuviesen listas para proporcionar seguridad; y no demasiado tarde cuando la presencia de tropas británicas fuese parte del problema. Dijo que se buscaba un balance con una fecha que no estuviese muy lejana, ni tan cercana como para que la retirada no pudiese hacerse en orden y adecuadamente. En los hechos se habían tomado dos fechas extremas y se había dividido la diferencia, sin tener en cuenta la situación en el terreno, la situación operacional, los intereses u objetivos políticos británicos, o la manera en que esa decisión afectaba la estrategia en desarrollo o la política que seguían los EEUU.¹⁸⁴

Conclusiones

El Reino Unido se ofreció voluntariamente para empeñarse en la provincia de Helmand, un ambiente operacional muy complejo pero con escaso valor militar. Estableció una estrategia fallida formulada por las autoridades militares y aprobada por las autoridades civiles al asumir un desafío muy superior a los recursos que estaba dispuesto a comprometer, para terminar finalmente auxiliado por los Marines de los EEUU.

La decisión de intervenir en Helmand respondió a necesidades de política doméstica de las autoridades civiles y a intereses organizacionales burocráticos de las autoridades militares por asumir roles protagónicos que proporcionan mayor prestigio y recursos. Las autoridades civiles tomaron la decisión política de abandonar Iraq y solicitaron el asesoramiento militar que corresponde. Los militares trabajaron para apoyar e implementar la decisión tomada por sus superiores pero no alertaron sobre eventuales contingencias, ni sobre riesgos potenciales,

ni formularon alternativas a los decisores políticos. Los planificadores militares en Londres exageraron la utilidad y las posibilidades de la intervención militar.

La decisión de empeñarse en Afganistán, una guerra popular porque había servido de santuario a Al Qaeda, sirvió de antídoto político a la impopularidad de la Guerra en Iraq. El JEM Def en su carácter de asesor militar principal del Gobierno no examinó con rigor si las aspiraciones políticas de sus superiores eran compatibles con los planes militares formulados por el Cuartel Conjunto Permanente (PJHQ). Este cuartel, responsable del planeamiento operacional, pese a estar localizado en Londres a una hora de Whitehall, sede del Ministerio de Defensa, se mantuvo alejado, tanto de ese lugar donde el contexto político se percibe y configura, como de Afganistán, el lugar donde se desarrollaban las operaciones. En la práctica no cumplió su rol de conductor de la ejecución de la estrategia, solo funcionó como un transmisor de decisiones y proveedor de recursos, lo que en los hechos significó delegar la estrategia en los comandantes del teatro de operaciones, que operaron con autonomía para modificarla según sus propias interpretaciones de la situación militar. El Teniente General Fry que fue Vicejefe del Estado Mayor de la Defensa entre 2003 y 2005, comentó luego “se generó una cultura de darle una deferencia excesiva al comandante en el teatro de operaciones”.¹⁸⁵

La “estrategia integral” de contrainsurgencia no pudo implementarse por la falta de integración entre objetivos, recursos y modos de acción, que con frecuencia fueron contradictorios. Entre otras cosas, porque fue una iniciativa militar unilateral que nunca tuvo aprobación de las autoridades civiles. Precisamente, la estrategia de “contrainsurgencia” es la que requiere mayor participación gubernamental, porque lo decisivo es ganarse el apoyo de la población. Sin embargo, en el terreno se buscaba erradicar la producción de droga, que implicaba dejar a gran parte de esa población sin el sustento que había sido su modo de vida por generaciones. Había que derrotar a los insurgentes, pero como se disponía de un escaso número de tropas había que suplirla con potencia de fuego en exceso, lo que significaba producir mayores bajas civiles y generar mayor descontento en la población.

Las autoridades políticas no recibieron del JEM Def el asesoramiento militar adecuado; marginados los JJEEMM de las Fuerzas y sin contacto con los Comandantes en Operaciones, no contaron con los mecanismos de control para cuestionar o desafiar las premisas y supuestos militares, especialmente cuando estos coincidían con sus intenciones políticas. Luego, ante el cambio de situación experimentado por el Comandante en Afganistán, General

Butler, la estructura institucional no tuvo ninguna reacción, dejó todo en manos del Comandante en el Teatro de Operaciones, quien modificó la estrategia original con autonomía y sin tener en cuenta el objetivo político de intervención limitada.

La posición de JEM Def demostró no tener la estructura de estado mayor suficiente como para analizar los planes militares, realizados por el Cuartel Conjunto Permanente (PJHQ), que tiene la responsabilidad de aprobar luego de someterlos al proceso militar correspondiente para evaluar las implicancias estratégicas. Su asesoramiento militar fue inadecuado porque inicialmente no advirtió sobre los riesgos probables y sus derivaciones. Cuando las necesidades militares de Afganistán cambiaron, no tuvo la capacidad de contribuir con la formulación de una estrategia más efectiva ni de transmitir con la fuerza suficiente a las autoridades civiles las urgencias a las que estaban sometidas las tropas en Helmand.

El Primer Ministro y su Gabinete estuvieron aislados de las necesidades del Teatro de Operaciones. Los dos niveles de comando entre el Primer Ministro y el Comandante en el terreno limitaron las posibilidades de obtener un asesoramiento militar directo y de transmitir intenciones y directivas políticas. Luego de las más de 100 páginas que Tony Blair dedica a la decisión de invadir Iraq, sólo le dedica menos de una página a Helmand y reconoce que el Ministro de Defensa John Reid le había anticipado nueve meses antes que la lucha sería dura. También admite que durante 2006 una de sus preocupaciones más recurrentes fue si los planes realizados por los militares para aumentar el compromiso en Afganistán podrían contribuir efectivamente.¹⁸⁶ De esas afirmaciones se deduce que no consideró revisar, cuestionar y poner a prueba las propuestas militares; y que los recursos asignados al General Butler para cumplir su misión no se correspondían con la dureza de las operaciones que había anticipado el Ministro de Defensa.

La percepción mayoritaria de los comandantes en el terreno fue que no estuvieron enmarcados en una estrategia coherente, con un propósito claro y alineado con los recursos suficientes para las operaciones militares. Por su parte, los políticos coinciden en afirmar que siguieron el asesoramiento militar y que proporcionaron a los militares todos los recursos que solicitaron. Los políticos pensaron que estaban apoyando adecuadamente a los militares. El JEM Def sometido a las presiones civiles terminó ajustando los requerimientos y necesidades militares a lo que pensaba que sería aceptable políticamente para no desalentar la intervención. Las necesidades militares de Helmand compitieron en inferioridad de

condiciones con las necesidades políticas y financieras en Londres. El Ministro de Defensa 2006-8 Des Browne dijo “las cosas no salieron bien porque le pedimos demasiado a las FFAA”.¹⁸⁷

Existieron visiones distintas de la guerra para civiles y militares que no fueron integradas en una estrategia común. Los políticos vieron una misión con objetivo limitado y los militares vieron una misión para empeñarse completamente. Al encontrarse con una situación inesperada en Helmand por la intensidad del combate y la complejidad de la problemática, los militares se adaptaron al inesperado ambiente operacional y realizaron nuevos planes con el objeto de lograr una victoria militar completa, para lo cual necesitaban mayores recursos que les permitiera operar ofensivamente en una campaña de contrainsurgencia.

Sin embargo, la perspectiva política era otra. Cuando la situación se configuró de un modo completamente distinto al previsto por el asesoramiento militar, que implicaba mayores costos, bajas y riesgos de los que se habían anticipado, en un conflicto que no afectaba intereses vitales del país, se buscó reducir el compromiso, en vez de empeñarse en la búsqueda de una victoria incierta que implicaba cambiar culturalmente a Afganistán. Para los autoridades civiles era una cuestión racional de cálculo político, para los militares fue un problema de falta de apoyo para ganar la guerra y desinterés de los políticos por los sacrificios de las tropas.

CONCLUSIONES CAPÍTULO

En épocas diferentes y con guerras de naturaleza diferente, el empleo de fuerzas por parte del Reino Unido evidencia patrones comunes. Se ejerce un control civil mínimo con un uso limitado de mecanismos de asesoramiento, de transmisión de órdenes y de supervisión; que **dificulta la integración**, la articulación de objetivos políticos con objetivos militares, de aspiraciones políticas con capacidades militares y la unidad de comando de las Fuerzas Armadas; pero **facilita la adaptación militar** al teatro de operaciones, a las demandas particulares del ambiente operacional. Las instituciones que regulan la interacción civil – militar, impiden que el Primer Ministro tenga acceso a un asesoramiento militar independiente, a un análisis estratégico integral que contenga opciones diversas desarrolladas completamente con sus riesgos y consecuencias. A la vez, producen comportamientos militares autónomos durante la ejecución de operaciones que incrementan los riesgos de

escalada de los conflictos, la expansión de las misiones y la consecuente demanda de mayores recursos.

Durante los conflictos analizados, especialmente en los de Iraq y Afganistán, las autoridades civiles británicas recibieron asesoramiento militar sólo del JEM Def, lo que redujo las posibilidades para acceder a distintas ideas, modos de empleo o información militar que facilitara la toma de decisiones. En una variedad de situaciones, como lo reconoció Margaret Thatcher y expresó Tony Blair, se vieron encerrados en la alternativa de aprobar el único curso de acción que proponía seguir el asesoramiento militar o desaprobarlo, lo que los dejaba sin posibilidades de acción y con el costo político de haber rechazado el asesoramiento de los militares profesionales.

En el sistema institucional de toma de decisiones están separados los roles y responsabilidades de políticos y militares, lo que en la práctica deriva en un control civil delegativo que permite a los militares diseñar sus operaciones con autonomía sin estar adecuadamente integrados con los objetivos políticos. Esta autonomía militar para el planeamiento estimula la tendencia natural de las organizaciones de bregar por mayores recursos y prestigio. La carencia de mecanismos de control que presenta el sistema británico para quebrar el monopolio de información y conocimiento de los militares les impide a las autoridades civiles cuestionar sus premisas y propuestas. Cada una trata de imponer las estrategias que más favorecen sus intereses. La Fuerza Aérea hace lobby por las campañas aéreas, la Marina por el bloqueo naval y el Ejército por campañas terrestres. Es de esperar que en la ejecución de operaciones militares prevalezcan intereses corporativos de las Fuerzas Armadas, o incluso de las armas dentro de estas, por sobre restricciones o intenciones políticas. Durante Malvinas se impulsó el hundimiento del General Belgrano para beneficiar al submarino nuclear, el Director de Fuerzas Especiales impulsó un ataque del SAS al continente y la Fuerza Aérea hizo lobby para realizar bombardeos estratégicos riesgosos e inefectivos sobre Puerto Argentino. En Iraq la decisión de empeñarse con una división blindada se presentó como la única opción posible, y la intención de utilizar la estructura de comando y control de nivel Cuerpo de Ejército en Afganistán y de utilizar los aviones Tornados respondió más a necesidades burocráticas que operacionales.

La evolución institucional británica redujo el poder de las autoridades militares pero no produjo el desarrollo de mecanismos que se tradujeran en mayor control civil, sino que

produjo un vacío, un espacio vacante dejado por lo militar. Se produjo una brecha entre el espacio político y el militar, una disminución de la interacción civil militar, que al mismo tiempo que dificulta la transmisión de las intenciones políticas hacia la conducción operacional, también dificulta la llegada de la perspectiva militar a los niveles más altos de decisión política.

El JEM Def es la única voz que representa los imperativos militares y que puede hacer llegar a las autoridades civiles las demandas operacionales, pero está en una relación de fuerzas desfavorable con las voces que representan los imperativos políticos, el Primer Ministro, el Ministro de Defensa y todo el gabinete. Los dos niveles más altos de la cadena de comando, el JEM Def y el Jefe de Operaciones Conjuntas, para la conducción de operaciones están localizados en Londres a miles de kilómetros del teatro de Operaciones y por lo tanto más expuestos a las presiones políticas que a las demandas y necesidades de las tropas en el terreno. El Jefe de Operaciones Conjuntas tiene pocas posibilidades de analizar y comprender la situación de Teatros de Operaciones lejanos a los que no conoce como el caso de Malvinas, o que puede visitar sólo ocasionalmente como Iraq o Afganistán.

En las campañas analizadas, los comandantes tácticos tuvieron autonomía para reinterpretar la situación y cambiar la estrategia según su propia apreciación y no debido a modificaciones de las directivas políticas que recibían. El hecho de estar escasamente controlados por las autoridades civiles permite a los comandantes militares en el terreno una mejor adaptación de las operaciones a las características del conflicto y a la naturaleza de las amenazas. Esta distancia que existe dificulta el acceso de las demandas operacionales a las autoridades civiles, es un factor que contribuye a la incoherencia entre metas políticas y estrategia militar. Varias de las autoridades civiles que ejercieron responsabilidades durante las Guerras de Iraq y Afganistán consideran que los militares tuvieron todo lo que pidieron, mientras que los comandantes militares en el teatro de operaciones piensan que sus demandas nunca fueron adecuadamente atendidas y que las directivas políticas que recibieron estuvieron viciadas de falta de realismo.

La falta de mecanismos de control civil inhibe la realización de análisis y evaluaciones estratégicas que consideren en forma balanceada imperativos civiles y militares. Las decisiones tomadas por las autoridades civiles en los conflictos analizados fueron el producto de intenciones políticas que favorecían la intervención, estimuladas por un planeamiento militar excesivamente optimista realizado por Fuerzas Armadas que también deseaban

intervenir. Producida la decisión política, comandantes militares autónomos tienden a enfocarse en lo operativo sin tener en cuenta los riesgos que producen sus acciones tácticas respecto a escalada de los conflictos o expansiones de la misión por fuera de los límites establecidos por las autoridades civiles. En general, sobreestiman los beneficios de las acciones militares y minimizan los riesgos, o aducen la necesidad imperiosa de responder a una situación desfavorable. En las Malvinas presionaron para atacar barcos fuera de la zona de exclusión y para realizar ataques en el continente. En Iraq, el General Shirreff cambió unilateralmente la estrategia en virtual rebelión en contra de las autoridades “derrotistas” de Londres. En Afganistán, el General Butler expandió los límites de su zona de responsabilidad para responder a un ataque de los Talibanes.

El control civil está limitado por un proceso de asesoramiento que dificulta el intercambio de información entre civiles y militares. Disponer de una fuente única de asesoramiento en el JEM Def no permite que las autoridades civiles puedan contar con alternativas variadas a las propuestas que reciben. El monopolio del conocimiento militar reside en el JEM Def quien, en su rol de intermediario, puede dar forma a la perspectiva con la que autoridades civiles aprecian las opciones que les presenta la situación y luego puede interpretar las órdenes o directivas civiles en el sentido que más favorece a su autonomía. Los civiles no pueden disponer de la información necesaria para desafiar las certezas de las recomendaciones y propuestas del JEM Def. Tanto la información sobre la situación de las operaciones transmitida a las autoridades civiles por la cadena de comando, como las decisiones de las autoridades políticas transmitidas hacia abajo por las autoridades militares en Londres a los comandantes tácticos, está limitada por la carencia de mecanismos de control y es lo que finalmente impide una adecuada **integración**.

Los objetivos políticos no estuvieron integrados con las capacidades militares que se disponían. Durante las guerras de Iraq y Afganistán la política puso metas que los conceptos del nivel operacional no pudieron alcanzar. Luego que se produce la decisión política para intervenir, los comandantes militares conducen las operaciones militares con poca consideración de las metas políticas. La pura lógica militar de buscar la victoria con autonomía tiende a prevalecer sobre una consideración más equilibrada del interés nacional. La falta de restricciones y limitaciones políticas los hace más efectivos en lo estrictamente militar, pero estos objetivos militares se ajustan a lo que es más conveniente desde el punto de

vista operacional con escasa atención a los objetivos políticos que persiguen las autoridades civiles.

La falta de mecanismos de control no permite resolver la asimetría de información ni permite una interacción armoniosa entre perspectiva civil y militar lo que produce un desbalance entre la formulación de la estrategia y su ejecución. En la etapa de formulación de planes previa a la intervención, prevalecen los imperativos políticos debido a que la representación militar es minoritaria. Las necesidades operacionales expresadas a través del único interlocutor militar, el JEM Def, compiten por la atención del Primer Ministro contra el Secretario de Defensa y el Viceministro Permanente (PUS) que representan los intereses del área política y financiera de Defensa, quienes a su vez, mantienen continuas luchas burocráticas con otros miembros del Gabinete y otras áreas del gobierno. La situación se revierte una vez que se inicia la ejecución, allí empiezan a prevalecer los imperativos militares de comandantes que se conducen con autonomía por falta de mecanismos de control civil que debilitan la supervisión y dirección política.

La contracara de una mayor autonomía militar es el desamparo en que se encuentra el comandante militar que está en operaciones, por las dificultades que tiene para que sus demandas puedan llegar a las máximas autoridades civiles sin interferencias burocráticas. A medida que los conflictos se extienden en tiempo, empieza a disminuir el compromiso de las autoridades civiles, y las necesidades militares no tienen la atención necesaria porque no tienen acceso directo a las máximas autoridades. Están representadas sólo por el JEM Def, cuya posición de autoridad está en un nivel más bajo que otras fuentes civiles de asesoramiento y con quienes además pueden existir intereses políticos y financieros en competencia. Las restricciones de acceso que tienen los militares limita el pluralismo de puntos de vista que dispone el Primer Ministro, lo que finalmente implica menores opciones estratégicas que se tienen en cuenta.

La prioridad política asignada a las guerras varió considerablemente entre Malvinas, Iraq y Afganistán. Las más largas intervenciones militares en Iraq y en Afganistán produjeron una gradual pérdida de interés e importancia en la agenda pública, en la atención del Primer Ministro y su Gabinete. En cambio, Malvinas ocupó la agenda central del gobierno, que estableció reuniones diarias del gabinete y consultas permanentes con el JEM Def y el Comité de JJEEMM. Ciertamente, esto tiene relación con la diferencia en la duración de las operaciones. La estructura institucional todavía no se ha ajustado a la nueva realidad de

conflictos militares más largos. El JEM Def entre 2010-2013, General David Richards, sostuvo que parte importante de su trabajo era “asegurarse que los políticos no vayan perdiendo, con el paso del tiempo, la determinación” de apoyar a las fuerzas que están en operaciones.¹⁸⁸

¹ Por ambiente operacional se entiende al Conjunto de condiciones y características que existen en forma estable y semiestable en una región. Forman parte del ambiente operacional: la influencia de la política nacional, el ambiente geográfico, la composición y capacidades de las fuerzas enemigas, las características de la lucha, los sistemas de armas que puedan emplearse y el marco de la conducción militar.

Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto, *RC 00-02 Diccionario para la Acción Militar Conjunta*, 1999, pag F 20-35.

² Fuerza Conjunta: *Fuerza integrada por elementos provenientes de dos o más FFAA, que sean significativos por la magnitud o poder de sus medios de combate, en cualquier nivel de conducción bajo un mismo comando.* República Argentina.

Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto, *RC 00-02 Diccionario para la Acción Militar Conjunta*, 1999, pag F 6-10.

³ STRACHAN Hew *The Politics Of The British Army*. New York, Oxford University Press, 2004, pag 76. Traducción propia.

⁴ JACKSON, BILL, and BRAMALL Dwin, *The Chiefs: The Story of the United Kingdom Chiefs of Staff*, London, Brassey's, 1992, pag 18. Traducción propia.

⁵ Operaciones conjuntas: *Son aquellas que se ejecutan con empleo de medios significativos de dos o más fuerzas armadas bajo un mismo comando.*

República Argentina. Ministerio de Defensa. Estado Mayor Conjunto. *RC 00-02 Diccionario para la Acción Militar Conjunta*. 1999. Pag O 7-13.

⁶ Col SINGH Rajneesh *British Reforms to Its Higher Defence Organisation: Lessons For India*, Institute For Defence Studies & Analyses, 2014, pag 18. <http://www.idsa.in/monograph/BritishReformstoItsHigherDefenceOrganisation>. Ultimo acceso 16 de Julio de 2016. Traducción propia.

⁷ Comité de Jefes de Estado Mayor (Chief Of Staff Committe por sus siglas en Inglés: COSC)

⁸ STRACHAN Hew, *The Direction Of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*, New York, Cambridge University Press, Kindle Edition, 2013, pag 79. Traducción propia.

⁹ JACKSON, BILL, and BRAMALL Dwin, *The Chiefs: The Story of the United Kingdom Chiefs of Staff*, London, Brassey's, 1992, pag 441. Traducción propia.

¹⁰ Por buenas razones la estatua en Whitehall del General Alan Brooke, Presidente del Comité de Jefes de Estado Mayor entre 1942 y 1945 lo define como maestro de estrategia en su placa. El General Alan Brooke dice en su diario que la relación entre el Primer Ministro y sus Jefes de Estado Mayor (JJEEMM) tuvo tantas fricciones como la de Lloyd George con sus JJEEMM durante la 1ra Guerra Mundial pero que esos cruces resultaron beneficiosos para la producción estratégica. Las frustraciones que tuvo el General Brooke nunca llevaron a los militares a tratar de derrocar al Primer Ministro sino que sirvieron para generar estrategias efectivas.

STRACHAN Hew, *The Direction Of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*, New York, Cambridge University Press, Kindle Edition, 2013, pag 80. Traducción propia.

¹¹ Comité de Defensa Imperial: fue un organismo del Gobierno del Reino Unido establecido por el Primer Ministro Arthur Balfour en 1902, como respuesta a la falta de coordinación de la 2da Guerra contra los Boers. Tenía la función de asesorar al Primer Ministro en la formulación de la estrategia militar, asegurar la coordinación entre las FFAA y de la estrategia militar con la política exterior y otras áreas del Estado. Funcionó hasta la Segunda Guerra Mundial y estuvo integrado por el Ministro de Defensa, el Primer Lord del Consejo de Almirantes, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Asuntos Coloniales, y los Jefes de Estado Mayor de las FFAA.

DOCKRILL Michael, *British Defence since 1945 (Making Contemporary British)*, London, Blackwell Publisher, 2002, pag 41. Traducción propia.

¹² Cada Fuerza tenía representación en el Gabinete con un Ministerio. El Ministro de la Marina de Guerra era el *First Lord of the Admiralty*, el Ministro del Ejército era el *Secretary of State for War* y el Ministro de la Fuerza Aérea era el *Secretary of State for Air*. La Junta de Almirantes, el Consejo del Ejército y el Consejo del Aire eran tres Ministerios separados a cargo de Ministros con acceso directo al Primer Ministro y al Parlamento.

¹³ ELLIOT Christopher, *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Oxford University Press, Kindle Edition, 2015, pag 188. Traducción propia.

¹⁴ JOHNSON Franklyn, *Defence by Ministry: The British Ministry of Defence, 1944-1974*, London, Duckworth, 1980, pag 14 a 22. Traducción propia.

¹⁵ Ver HOWARD Michael, *The Central Organisation For Defence*, Royal United Services Institution Journal, Volume 115, Issue 659, 1970. Traducción propia. Artículo alquilado el 09 de marzo de 2015 en <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03071847009421723>.

-
- ¹⁶ LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 438. Traducción propia.
- ¹⁷ Col SINGH Rajneesh *British Reforms to Its Higher Defence Organisation: Lessons For India*, Institute For Defence Studies & Analyses, 2014, pag 18 y 19. <http://www.idsa.in/monograph/BritishReformstoItsHigherDefenceOrganisation>. Ultimo acceso 16 de Julio de 2016. Traducción propia.
- ¹⁸ JOHNSON Franklyn, *Defence by Ministry: The British Ministry of Defence, 1944-1974*, London, Duckworth, 1980, pag 34. Traducción propia
- ¹⁹ Ibid pag 41-49.
- ²⁰ Col SINGH Rajneesh *British Reforms to Its Higher Defence Organisation: Lessons For India*, Institute For Defence Studies & Analyses, 2014, pag 20. <http://www.idsa.in/monograph/BritishReformstoItsHigherDefenceOrganisation>. Ultimo acceso 16 de Julio de 2016. Traducción propia.
- ²¹ **Sir Gerald Walter Robert Templer**: Fue un prestigioso Jefe de Estado Mayor del Ejército del Reino Unido entre 1955 y 1958. Condecorado durante la 1ra y Segunda Guerra Mundial, fue más conocido por haber ocupado el cargo de Alto Comisionado en Malasia entre 1952 y 1954 y derrotado a la guerrilla rebelde de Malasia aplicando una guerra de contrainsurgencia que sería luego estudiado como modelo en Occidente.
- ²² Estructura de fuerzas: es la composición de las organizaciones militares que define los niveles jerárquicos a través de los cuales se ejerce la autoridad.
US Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02, 2010, pag 91. Traducción propia.
- ²³ JOHNSON Franklyn, *Defence by Ministry: The British Ministry of Defence, 1944-1974*, London, Duckworth, 1980, pag 45 a 47. Traducción propia.
- ²⁴ Harold Macmillan: Primer Ministro británico del Partido Conservador entre 1957 y 1963.
- ²⁵ “Permanent Secretary” o “Permanent Under-secretary of State (PUS)” se traduce para este trabajo como Viceministro Permanente es la mayor autoridad del Servicio Civil en un ministerio. Es la cabeza de la burocracia gubernamental, no son funcionarios políticos sino profesionales, responsables primarios de las tareas administrativas, especialmente la administración presupuestaria. En este campo es el principal asesor del Ministro de Defensa.
- ²⁶ JACKSON, BILL, and BRAMALL Dwin, *The Chiefs: The Story of the United Kingdom Chiefs of Staff*, London, Brassey’s, 1992, pag 296. Traducción propia.
- ²⁷ JOHNSON Franklyn, *Defence by Ministry: The British Ministry of Defence, 1944-1974*, London, Duckworth, 1980, pag 54. Traducción propia
- ²⁸ SANDYS Duncan fue Ministro de Defensa entre 1957 y 1959 para el Primer Ministro Harold Macmillan.
- ²⁹ HOWARD Michael, *The Central Organisation For Defence*, Royal United Services Institution Journal, Volume 115, Issue 659, 1970, pag 67. Traducción propia. Artículo alquilado el 09 de marzo de 2015 en <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03071847009421723>.
- ³⁰ Col SINGH Rajneesh *British Reforms to Its Higher Defence Organisation: Lessons For India*, Institute For Defence Studies & Analyses, 2014, pag 23. <http://www.idsa.in/monograph/BritishReformstoItsHigherDefenceOrganisation>. Ultimo acceso 16 de Julio de 2016. Traducción propia.
- ³¹ ELLIOT Christopher, *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Oxford University Press, Kindle Edition, pag 188. Traducción propia.
- ³² JACKSON, BILL, and BRAMALL Dwin, *The Chiefs: The Story of the United Kingdom Chiefs of Staff*, London, Brassey’s, 1992, pag 335. Traducción propia.
- ³³ STRACHAN Hew, *The Politics Of The British Army*. New York, Oxford University Press, 2004, pag 246. Traducción propia.
- ³⁴ Ibid, pag 247.
- ³⁵ NOTT John: fue un político conservador prominente en las décadas del 70 y 80. Fue miembro del Gabinete desde 1979 cuando el Gobierno Conservador de Margaret Thatcher asumió el poder. Se desempeñó como Ministro del Tesoro y luego como Ministro de Defensa entre 1981 y 1983.
- ³⁶ Almirante LEWIN Terence: fue Jefe de Estado Mayor de la Defensa durante el Gobierno de Margaret Thatcher entre 1979 y 1983. Fue el primer JEM Def en ejercer una autoridad independiente de las FFAA.
- ³⁷ ELLIOT Christopher, *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Oxford University Press, Kindle Edition, pag 188. Traducción propia.
- ³⁸ FREEDMAN Lawrence, *The Official History of the Falklands Campaign, vol 2, War and Diplomacy*, London, Routledge, 2005, Kindle Edition, ubicación 1250-1254. Traducción propia.

-
- ³⁹ ELLIOT, pag 189.
- ⁴⁰ HESELTINE Michael, fue Ministro de Defensa entre 1983 y 1986 y una destacada figura política en los gobiernos de Margaret Thatcher y John Major. Miembro del Parlamento entre 1966 y 2001.
- ⁴¹ ELLIOT, pag 341.
- ⁴² ELLIOT, pag 169.
- ⁴³ ELLIOT, pag 202.
- ⁴⁴ ELLIOT, pag 52.
- ⁴⁵ LEACH Henry, *Endure No Makeshift – Some Naval Recollections*, South Yorkshire, Pen & Sword Select, 2003, pag 221. Traducción propia.
- ⁴⁶ TILLOTSON Michael, *Dwin Bramall: The Authorised Biography of Field Marshall the Lord Bramall*, London, Sutton, 2005, pag 187. Traducción propia.
- ⁴⁷ FREEDMAN Lawrence, *The Official History of the Falklands Campaign, vol 2, War and Diplomacy*, London, Routledge, 2005, Kindle Edition, posición 1184. Traducción propia
- ⁴⁸ Lord ISMAY: fue un General conocido principalmente por su rol como Jefe de Asistentes Militares de Winston Churchill durante la Segunda Guerra Mundial. Sirvió como Jefe de Estado Mayor de Churchill y tuvo un rol central como enlace entre el Primer Ministro y las FFAA. Fue el primer Secretario General de la OTAN entre 1952 y 1957.
- ⁴⁹ FREEDMAN Lawrence, *The Official History of the Falklands Campaign, vol 2, War and Diplomacy*, London, Routledge, 2005, Kindle Edition, posición 1128, Traducción propia.
- ⁵⁰ Ibid, pos 1423.
- ⁵¹ NOTT John, *Here Today Gone Tomorrow: Memoirs of an Errant Politician*, London, Politico's Publishing Ltd; First Edition, First Impression edition, 2002, pag 78. Traducción propia.
- ⁵² WOODWARD Sandy Admiral, *One Hundred Days*, London, Harper Collins Publisher, 1992, pag 76. Traducción propia.
- ⁵³ FREEDMAN Lawrence, *The Official History of the Falklands Campaign, vol 2, War and Diplomacy*, London, Routledge, 2005, Kindle Edition, posición 1267. Traducción propia.
- ⁵⁴ THATCHER Margaret, *The Downing Street Years*, London, Harper Collins e-books, reprinted 2011, Kindle Edition, pag 126. Traducción propia.
- ⁵⁵ FREEDMAN, pos 1291.
- ⁵⁶ Ibid, pos 2553.
- ⁵⁷ Ibid, pos 6390.
- ⁵⁸ Ver en FREEDMAN, pos 7394 y ver en NOTT John, *Here Today Gone Tomorrow: Memoirs of an Errant Politician*, London, Politico's Publishing Ltd; First Edition, First impression edition, 2002, pag 294-95. Traducción propia.
- Ibid, pos 7388.
- ⁵⁹ FREEDMAN, pos 6418-6431.
- ⁶⁰ Ibid, pos 6815.
- ⁶¹ Ibid, pos 6772 a 6996.
- ⁶² Ibid, pos 6874.
- ⁶³ Ibid, pos 6963.
- ⁶⁴ Ibid, pos 7000 a 7010.
- ⁶⁵ Ibid, pos 16244.
- ⁶⁶ WOODWARD Sandy Admiral, *One Hundred Days*, London, Harper Collins Publisher, 1992, pag 185. Traducción propia
- ⁶⁷ FREEDMAN, pos 1290-92.
- ⁶⁸ NOTT John, *Here Today Gone Tomorrow: Memoirs of an Errant Politician*, London, Politico's Publishing Ltd; First Edition, First Impression edition, 2002, pag 105. Traducción propia.
- ⁶⁹ VAN DER BIJL Nick, *Nine Battles to Stanley*, Leo Cooper (Pen & Sword Books Ltd); 1st edition, 1999, pag 68-72. Traducción propia.
- ⁷⁰ FREEDMAN, pos 5782-6063.
- ⁷¹ Ibid, pos 5373.
- ⁷² Ibid, pos 5302 a 5421.
- ⁷³ Ibid pos 5420.
- ⁷⁴ Ibid, pos 6588.
- ⁷⁵ Ibid, pos 6587.
- ⁷⁶ Ibid, pos 6627.
- ⁷⁷ Ibid, pos 6619.

-
- ⁷⁸WHITE Roland, *Vulcan 607*, London, Corgi, revised edition, 2007, pag 22. Traducción propia.
- ⁷⁹FREEDMAN, pos 10127.
- ⁸⁰Ibid, pos 10144.
- ⁸¹Ibid, pos 9875.
- ⁸²EWEN SOUTHBY-TAYLOR, *Exocet Falklands The Untold Story of Special Forces Operations*, Great Britain, Pen & Sword Military, 2014, Kindle Edition, chapter 10 y 11. Traducción propia.
- ⁸³FREEDMAN, pos 9891.
- ⁸⁴DE LA BILLIERE Peter, *Looking For Trouble*, Great Britain Harper Collins Publisher, 1995, pag 346. Traducción propia.
- ⁸⁵WEST Nigel, *The Secret War For The Falklands: The SAS, M 16, and The War Whitehall Nearly Lost*, London, Warner Books New Ed edition 1998, pag 137-148. Traducción propia.
- ⁸⁶Se refiere al aeropuerto de Uganda donde en 1976 las Fuerzas Especiales de Israel aterrizaron en aviones Hercules para rescatar a más de 250 pasajeros de un avión que había despegado de Tel Aviv y había sido secuestrado.
- ⁸⁷EWEN SOUTHBY-TAYLOR, *Exocet Falklands The Untold Story of Special Forces Operations*, Great Britain, Pen & Sword Military, 2014, Kindle Edition, pos 5665. Traducción propia.
- ⁸⁸WEST, pos 8937.
- ⁸⁹EWEN SOUTHBY-TAYLOR, *Exocet Falklands The Untold Story of Special Forces Operations*, Great Britain, Pen & Sword Military, 2014, Kindle Edition, pos 140. Traducción propia.
- ⁹⁰Ibid, pos 11389.
- ⁹¹Ibid, pos 12352.
- ⁹²THOMPSON Julian, *3 Commando Brigade In The Falklands No Picnic*, London, Leo Cooper, revised edition, 1992, Kindle Edition, pos 1566. Traducción propia.
- ⁹³Ibid, pos 1472.
- ⁹⁴Ibid, pos 12496.
- ⁹⁵THOMPSON, pos 1463.
- ⁹⁶Ibid, pos 12482.
- ⁹⁷WOODWARD Sandy Admiral, *One Hundred Days*, London, Harper Collins Publisher, 1992, pag 198. Traducción propia.
- ⁹⁸THOMPSON, pos, 1656.
- ⁹⁹THOMPSON, pos 1566.
- ¹⁰⁰Ibid, pos 1654.
- ¹⁰¹Ibid, pos 1867.
- ¹⁰²FREEDMAN Lawrence, *The Official History of the Falklands Campaign, vol 2, War and Diplomacy*, London, Routledge, 2005, Kindle Edition, posición 15902. Traducción propia.
- ¹⁰³En el sistema político británico el partido político en la oposición constituye un Gabinete que sin ser oficial funciona con regularidad y cierta formalidad. Es probable, que en el caso de asumir el Gobierno, los miembros de ese Gabinete sean designados como los nuevos ministros.
- ¹⁰⁴ELLIOT Christopher, *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Oxford University Press, Kindle Edition, pag 122. Traducción propia.
- ¹⁰⁵Dr WRIGHT Donald, Col REESE Timothy R, *On Point II: Transition to the New Campaign, US Army in Operation Iraqi Freedom May 2003-January 2005*, Fort Leavenworth Kansas, Combat Studies Institute Press, Chapter 3. Traducción propia.
- ¹⁰⁶BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN Hew editors, *British Generals in Blair's Wars*, Surrey England, Ashgate Publishing Limited, 2013, Kindle Edition, Chapter 6 Southern Iraq 2003-2004: Multi-National Command from General Andrew Stewart. Traducción propia.
- ¹⁰⁷Ibid, pag 81.
- ¹⁰⁸Insurgencia y contrainsurgencia son dos caras de un mismo fenómeno llamado guerra revolucionaria o guerra interna, que llevan a cabo operaciones militares diferentes. Se define a la insurgencia como una lucha político militar organizada para debilitar el control y la legitimidad de un gobierno constituido a través del conflicto armado. Contrainsurgencia son las acciones militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas y cívicas que realiza un gobierno para derrotar a la insurgencia. El poder político es el aspecto central para la insurgencia y la contrainsurgencia, ambos lados tienen el propósito que la población acepte su autoridad como legítima. La insurgencia emplea cualquier instrumento disponible; político (diplomático), comunicacional (aspectos ideológicos, religiosos, étnicos), militar y económico para derribar a las autoridades establecidas. Estas autoridades en el gobierno, a su vez, emplean todos los instrumentos gubernamentales para sostener su gobierno y mantener el control.

FM 3-24 COUNTERSURVIVENCY, Washington, Headquarters Department of the Army, 2006, pag ix. Traducción propia.

¹⁰⁹ELLIOT Christopher, *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Oxford University Press, Kindle Edition, pag 160. Traducción propia.

¹¹⁰ La **Investigación Iraq**, también conocida como **Investigación Chilcot** por el nombre del Presidente de la Comisión, Sir John Chilcott, prestigioso miembro del Servicio Civil de la Defensa, fue anunciada por el Primer Ministro Gordon Brown el 15 de Junio de 2009 con el propósito de determinar el rol del Reino Unido en la Guerra de Iraq entre 2001 y 2009 e identificar lecciones. El alcance de la investigación incluía el proceso de toma de decisiones para involucrarse en el conflicto, para el desarrollo de las operaciones militares y la evaluación de sus efectos, con la finalidad de que los gobiernos del futuro estén mejor equipados para enfrentar situaciones como estas. <http://www.iraqinquiry.org.uk/the-inquiry/>. Ultimo acceso 04 de enero de 2016.

¹¹¹RICHARDS David General, *Taking Command*, London, Headline Publishing Group, Kindle Edition, 2014, pag 166. Traducción propia.

¹¹²BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN Hew editors, *British Generals in Blair's Wars*, Surrey England, Ashgate Publishing Limited, Kindle Edition, 2013, pag 277. Traducción propia.

¹¹³AYLWIN-FOSTER Nigel, *Changing The Army For Counterinsurgency Operations*, Military Review, Edition November-December 2005, pag 2 a 16. Traducción propia.

<http://cgsc.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/p124201coll1/id/172>. Ultimo acceso 14 de diciembre de 2015.

¹¹⁴ Más adelante se cambiaría la interpretación de la violencia. Era el producto del conflicto abierto entre los sectores chiitas y sunitas, inflamado intencionalmente por Al Qaeda. Se había originado como consecuencia de la caída del régimen sunita y el colapso de poder provocado por la invasión, pero había escalado hasta adquirir una dinámica propia.

¹¹⁵ELLIOT Christopher, *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Oxford University Press, Kindle Edition, pag 111. Traducción propia.

¹¹⁶BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN Hew editors, *British Generals in Blair's Wars*, Surrey England, Ashgate Publishing Limited, Kindle Edition, 2013, pag 13. Traducción propia.

¹¹⁷ELLIOT Christopher, *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Oxford University Press, Kindle Edition, pag 331. Traducción propia.

¹¹⁸ THE REPORT OF THE IRAQ INQUIRY Executive Summary, Report of a Committee of Privy Counsellors, House of Commons, www.gov.uk/government/publications, format pdf, pag 56. Traducción propia.

¹¹⁹BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN, pag 9.

¹²⁰ Ibid, pag 330.

¹²¹STRACHAN Hew, *The Direction Of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*, New York, Cambridge University Press, Kindle Edition, 2013, pag 79-80. Traducción propia.

¹²²BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN, pag 157.

¹²³ Ibid, pag 79.

¹²⁴El General Británico Tim Cross fue designado como Vicejefe de la Oficina de Planeamiento Post Conflicto del Gobierno de los Estados Unidos que estaba a cargo del General retirado de EUA Jay Garner.

¹²⁵BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN, pag 74.

¹²⁶BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN Hew editors, *British Generals in Blair's Wars*, Surrey England, Ashgate Publishing Limited, 2013, Kindle Edition, Chapter 6 Southern Iraq 2003-2004: Multi-National Command from General Andrew Stewart. Traducción propia.

¹²⁷Ibid, pag 86.

¹²⁸ELLIOT Christopher, *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Oxford University Press, Kindle Edition, pag 86. Traducción propia.

¹²⁹Ibid, pag 109.

¹³⁰Ibid, pag 114.

¹³¹Ibid, pag 112.

¹³²Ibid, pag 113.

¹³³Ibid, pag 171.

¹³⁴Ibid, pag 172.

¹³⁵Ibid, pag 114.

¹³⁶ Ibid, pag 115.

¹³⁷ BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN, pag 162.

¹³⁸ ELLIOT, pag 340.

¹³⁹ Ibid, pag 139.

-
- ¹⁴⁰BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN Hew editors, *British Generals in Blair's Wars*, Surrey England, Ashgate Publishing Limited, 2013, Kindle Edition, Chapter 13. Traducción propia.
- ¹⁴¹Ibid, pag 161.
- ¹⁴²BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN Hew, pag 277.
- ¹⁴³ Ibid, 117.
- ¹⁴⁴ Ibid, 118.
- ¹⁴⁵BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN Hew, pag 197.
- ¹⁴⁶ELLIOT, pag 163.
- ¹⁴⁷BLAIR Tony, *A Journey: My Political Life*, Estados Unidos, Vintage; Reprint edition (September 20, 2011), Kindle Edition, pag 470. Traducción propia.
- ¹⁴⁸ Ibid, pag 472.
- ¹⁴⁹ Ibid, pag 470.
- ¹⁵⁰BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN Hew, pag 275.
- ¹⁵¹ RICKS T.E, *The Gamble: General David Petraeus and the American Military Adventure in Iraq, 2006-2008*, New York, The Penguin Press, 2009, ver especialmente Part I, pag 1 a 124. Traducción propia.
- ¹⁵²ELLIOT, pag 121.
- ¹⁵³BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN Hew editors, *British Generals in Blair's Wars*, Surrey England, Ashgate Publishing Limited, 2013, Kindle Edition, Chapter 14. Traducción propia.
- ¹⁵⁴ Ibid.
- ¹⁵⁵ELLIOT, chapter 9.
- ¹⁵⁶ Ibid, pag 123.
- ¹⁵⁷BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN Hew editors, *British Generals in Blair's Wars*, Surrey England, Ashgate Publishing Limited, 2013, Kindle Edition, Chapter 15. Traducción propia.
- ¹⁵⁸ Ibid, pag 124.
- ¹⁵⁹ ELLIOT, pag 217.
- ¹⁶⁰ Ibid, pag 162.
- ¹⁶¹ Ibid, pag 123.
- ¹⁶² THE REPORT OF THE IRAQ INQUIRY Executive Summary, Report of a Committee of Privy Counsellors, House of Commons, www.gov.uk/government/publications, format pdf, pag 99. Traducción propia.
- ¹⁶³ Elliot, pag 132.
- ¹⁶⁴ BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN Hew editors, *British Generals in Blair's Wars*, Surrey England, Ashgate Publishing Limited, 2013, Kindle Edition, pag 276. Traducción propia.
- ¹⁶⁵ El Ministro de Defensa John Reid cuando anunció el despliegue de tropas a Hemand el 23 de abril de 2006 había expresado “Estamos en el sur de Afganistán para proteger al pueblo afgano a reconstruir su democracia y economía”. Seríamos muy felices de dejar el lugar en 3 años sin disparar un solo tiro”.
BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN Hew editors, *British Generals in Blair's Wars*, Surrey England, Ashgate Publishing Limited, 2013, Kindle Edition, pag 275. Traducción propia.
- ¹⁶⁶ ELLIOT Christopher, *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Oxford University Press, Kindle Edition, chapter 10. Traducción propia.
- ¹⁶⁷ El despliegue sería conocido como “las casas de sección” debido a que tuvo que dividir sus fuerzas hasta el mínimo nivel (el nivel sección equivale a un número aproximado de 40) para cubrir un sector asignado mucho mayor al de fuerzas.
RICHARDS David General, *Taking Command*, London, Headline Publishing Group, Kindle Edition, 2014, pag 190 y 197. Traducción propia.
- ¹⁶⁸ ELLIOT, pag 159.
- ¹⁶⁹ THE REPORT OF THE IRAQ INQUIRY Executive Summary, Report of a Committee of Privy Counsellors, House of Commons, www.gov.uk/government/publications, format pdf, pag 99. Traducción propia.
- ¹⁷⁰ ELLIOT, pag 137.
- ¹⁷¹ Ibid, pag 210.
- ¹⁷² THE REPORT OF THE IRAQ INQUIRY Executive Summary, Report of a Committee of Privy Counsellors, House of Commons, www.gov.uk/government/publications, format pdf, pag 99. Traducción propia.
- ¹⁷³ ELLIOT, pag 138.
- ¹⁷⁴ Ibid, pag 173.
- ¹⁷⁵ COWPER-COLES Sherrard, *Cables From Kabul: The Inside Story Of The West's Afghanistan Campaign*, London, HarperCollins Publisher, pag 177. Traducción propia.
- ¹⁷⁶ STRACHAN Hew, *The Direction Of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*, New York, Cambridge University Press, Kindle Edition, 2013, pag 79-80. Traducción propia.

-
- ¹⁷⁷ RICHARDS David General, *Taking Command*, London, Headline Publishing Group, Kindle Edition, 2014, pag 310. Traducción propia.
- ¹⁷⁸ ELLIOT, pag 173.
- ¹⁷⁹ Ibid, pag 140.
- ¹⁸⁰ Ibid, pag 221.
- ¹⁸¹ Ibid, pag 210, 211.
- ¹⁸² Ibid, pag 49.
- ¹⁸³ COWPER-COLES Sherrard, *Cables From Kabul: The Inside Story Of The West's Afghanistan Campaign*, London, Harper Collins Publisher, pag 345. Traducción propia.
- ¹⁸⁴ STRACHAN Hew, *The Direction Of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*, New York, Cambridge University Press, Kindle Edition, 2013, pag 72. Traducción propia.
- ¹⁸⁵ ELLIOT, pag 177.
- ¹⁸⁶ BLAIR Tony, *A Journey: My Political Life*, Estados Unidos, Vintage; Reprint edition (September 20, 2011), Kindle Edition, pag 602-03. Traducción propia.
- ¹⁸⁷ RICHARDS David General, *Taking Command*, London, Headline Publishing Group, Kindle Edition, 2014, pag 195. Traducción propia.
- ¹⁸⁸ RICHARDS David General, *Taking Command*, London, Headline Publishing Group, Kindle Edition, 2014, pag 280. Traducción propia.

CAPÍTULO IV

LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

En este capítulo se demuestra que en los Estados Unidos se ejerce un control civil dominante porque las autoridades civiles disponen de variados mecanismos de control para recibir asesoramiento, transmitir directivas e intenciones y para realizar supervisión y monitoreo. Por ello, la **eficacia militar** se ve favorecida por un mayor grado de **integración** entre objetivos políticos y militares y una mayor integración conjunta entre las Fuerzas; pero se ve perjudicada en lo que respecta a la **adaptación** de la estrategia militar al ambiente operacional, porque las autoridades políticas hacen prevalecer sus preferencias por sobre las militares y debido a ello los planes operacionales estén más influenciados por imperativos políticos que por imperativos militares, no sólo en la formulación estratégica sino también en el desarrollo de las operaciones.

Para probar esta hipótesis se demuestra que los cambios o modificaciones en la estrategia militar de empleo de fuerzas responden más a iniciativas políticas que a necesidades militares impuestas por el ambiente operacional, porque existe una constante influencia de la conducción política sobre la conducción militar. Las Fuerzas Armadas adscriben al ideal del control civil objetivo de Huntington respecto a que las autoridades políticas deben decidir sobre el propósito y la oportunidad del empleo de la fuerza para luego delegar el logro de objetivos en los militares profesionales.¹ El punto de vista militar sostiene que las interferencias y restricciones políticas cuestan vidas; frases comunes como “atan las manos de los comandantes”, “empeñarse gradualmente por partes”, han sido una crítica repetida sobre la conducta de los líderes políticos durante la guerra de Vietnam y han sido presentados como los principales causantes de la derrota. Sin embargo, las acciones militares tienen efectos políticos y está dentro de la esfera de responsabilidad de las autoridades políticas la evaluación de esos efectos que producen las operaciones militares, tanto en el ámbito externo como interno. Por ejemplo; el logro de los objetivos políticos puede ser afectado negativamente, si para obtener beneficios militares, las operaciones realizan un uso desproporcionado de la fuerza, provocan daños a la población civil, maltratan a prisioneros, o existen resistencias domésticas a la movilización de recursos humanos y materiales para la guerra.

Como hipótesis derivada se prueba que la estructura institucional de las relaciones civil militares que ha evolucionado desde la 2da Guerra Mundial buscando fortalecer el control

civil, mejorar la coordinación entre las FFAA y la calidad del asesoramiento militar; ha logrado esos objetivos con la Ley Goldwater Nichols a través de fortalecer tres posiciones de autoridad. Una civil, el Ministro de Defensa, y dos militares, el Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto y los comandantes operacionales unificados.² Pero ha derivado en dos desviaciones no previstas por la ley, utilizadas por las autoridades civiles para quebrar el monopolio de información y conocimiento militar; 1) el empleo por parte de las autoridades civiles de asesoramiento externo, independiente de la cadena de comando, y 2) la división entre el Estado Mayor Conjunto y el Comando Operacional.

La ley Goldwater Nichols fortaleció la autoridad militar y con ello creó mayores posibilidades de monopolizar la “expertise” militar. Los mecanismos alternativos utilizados por las autoridades civiles para disputar y confrontar esa asimetría de información les permiten disponer de mayores mecanismos de control para garantizar el control civil, pero tiene el costo de desequilibrar el proceso de toma de decisiones y provoca que las opciones estratégicas militares estén configuradas más por imperativos políticos que por necesidades militares. De este modo, el asesoramiento militar independiente de influencias políticas que prescribe la ley, tiene dificultades para acceder al Presidente, como máxima autoridad civil electa del Poder Ejecutivo.

Esta hipótesis para el caso estadounidense se verificará con el análisis de la evolución de las instituciones civil-militares desde 1945 hasta la fecha y sus efectos sobre la eficacia militar en el empleo de fuerzas en tres conflictos: Guerra del Golfo (1990), Iraq (2003) y Afganistán (2001). En ambos casos, los Estados Unidos y el Reino Unido, se incluye una guerra convencional y dos de contrainsurgencia; y se consideran las decisiones para intervenir, para concebir la estrategia, y el grado de autonomía de los comandantes para ejecutar las operaciones.

EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS

El proceso de evolución de las instituciones que regulan las relaciones civil militares de los Estados Unidos está marcado fundamentalmente por tres leyes; el Acta Nacional de Seguridad de 1947 y su enmienda de 1949. El Acta de Reorganización de Defensa de 1958 y el Acta de 1986 Goldwater Nichols que regula actualmente la estructura institucional. A través de ellas se fue desarrollando gradualmente un mayor control civil y mejoró la coordinación y la integración conjunta entre las Fuerzas Armadas.

Con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial, el Ejército y la Marina competían entre sí por recursos federales y por influencia con el Presidente y el Congreso y se resistían a la integración para preservar autonomía y prevenir recortes presupuestarios. En 1932 durante una sesión en el Congreso sobre reorganización de la Defensa, el Jefe de Estado Mayor del Ejército General Douglas Mc Arthur declaraba que la integración entre Fuerzas Armadas ponía en peligro el logro de la victoria de los EUA en caso de guerra. “Si ustedes aprueban esta ley todos los enemigos potenciales de los EUA se alegrarán”.³

Al comenzar la 2da GM el Departamento de Guerra y el de Marina habían funcionado como dos organismos separados sin ninguna institución que los integrara para formular o coordinar una estrategia común. Cada Fuerza tenía su Departamento (de aquí en adelante Ministerio),⁴ el Ministerio de Ejército del que dependía el Jefe de Estado Mayor del Ejército y el Ministerio de Marina del que dependían el Jefe de Operaciones Navales y el Comandante de la Infantería de Marina (Marines). Se carecía de mecanismos para coordinar operaciones de tierra, mar y aire. El desastre de Pearl Harbour expuso las limitaciones de la estructura para armonizar funciones y tareas. La sorpresa que lograron los japoneses fue resultado de la nula cooperación que existía entre las Fuerzas. Pese a las alertas que se habían recibido sobre probable ataques no se adoptaron medidas preventivas por falta de coordinación. El Ejército suponía que la Marina realizaba exploración marítima de largo alcance para alertar sobre ataques; y la Marina confiaba en la alerta a proporcionar por los radares de largo alcance del Ejército. Ambas suposiciones resultaron falsas; la Marina no realizaba exploración de largo alcance y los radares del Ejército no estaban funcionando. La necesidad de unificar fuerzas llevó al Presidente Roosevelt a designar Comandantes de Teatros de Operaciones al General Douglas Mc Arthur (Sudoeste del Pacífico), al General Dwight Eisenhower (Europa) y al Almirante Chester Nimitz (Océano Pacífico) para que realizaran un ejercicio conjunto del comando. La necesidad de coordinación y cooperación que impusieron las operaciones militares de la 2da Guerra Mundial también obligó a establecer una organización “ad hoc” en el nivel de los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas para integrar esfuerzos.

La Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto (de aquí en adelante JJ EMC) fue creada como consecuencia de la Conferencia de Arcadia,⁵ celebrada en Washington entre británicos y estadounidenses en enero de 1942 para coordinar una estrategia militar común luego del ataque de Pearl Harbor. El Jefe de Estado Mayor Británico General Ismay recuerda que “el Presidente Roosevelt; luego de analizar las instituciones británicas con el Primer Ministro

Winston Churchill decidió establecer una Organización de Jefes de Estado Mayor similar al modelo británico'.⁶ La Junta de Jefes de Estado Mayor se integró con el Jefe de Estado Mayor del Ejército General George C. Marshall, el Comandante General de la Fuerza Aérea del Ejército⁷, General Henry H. Arnold, el Jefe de Operaciones Navales Almirante Ernest King y el Jefe de Gabinete del Presidente Almirante William Leahy (de aquí en adelante **JJEEMM**, por Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas). Por encima de la Junta no había otra autoridad civil que el Presidente de la Nación. La Junta fue la institución más poderosa durante la guerra, sus funciones trascendieron de lo militar y abarcaron asuntos políticos, diplomáticos y económicas.⁸ En la guerra cumplieron un rol más político que profesional.

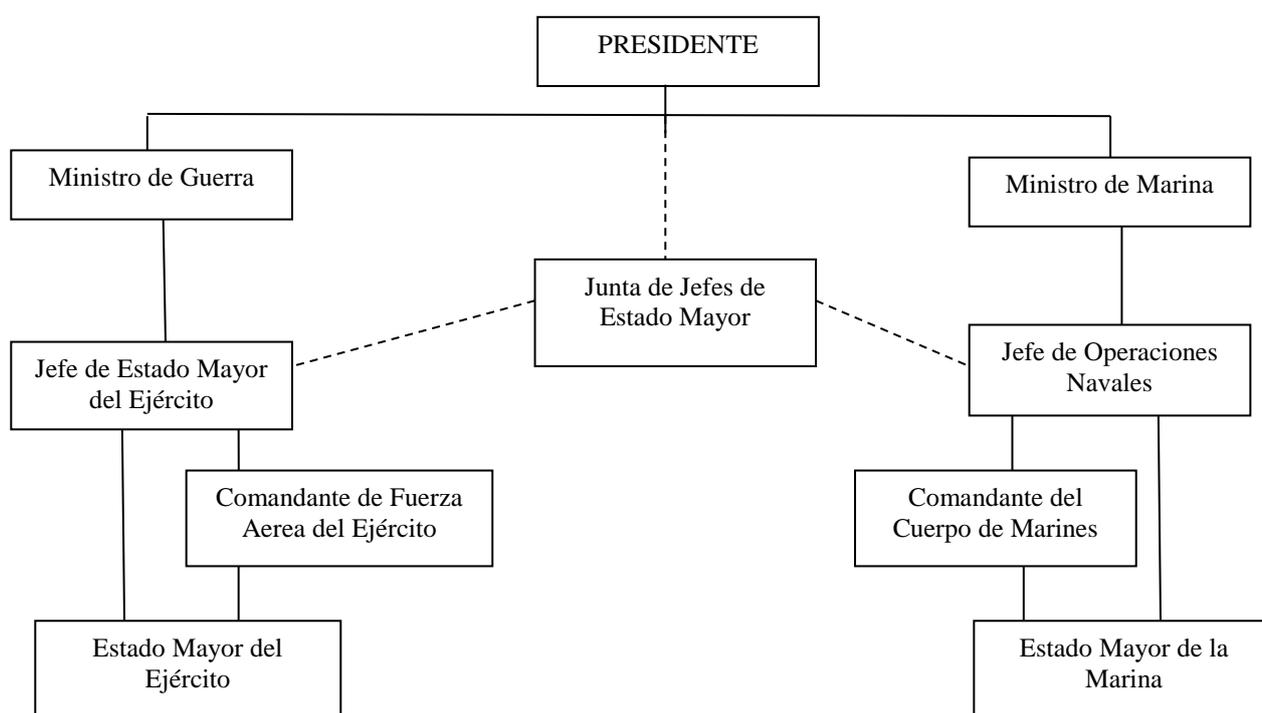
El procedimiento de toma de decisiones de la Junta requería del acuerdo unánime de sus miembros, dos generales y dos almirantes, lo que dificultaba la rapidez y eficiencia de funcionamiento.⁹ Por ejemplo; durante la guerra cuando los EUA y el RU decidieron en conjunto preparar el desembarco en Europa, los británicos solicitaron a EUA que se diera prioridad al consumo de acero para la construcción de barcasas de desembarco debido al déficit de estas embarcaciones en el inventario de ambas naciones. Ello significa disminuir el ritmo de producción de cruceros pesados para la Marina. Todos los miembros de la Junta estuvieron de acuerdo que era el mayor problema de producción a resolver antes del desembarco, con excepción del Jefe de Operaciones Navales, Almirante King, sin cuya aprobación no podía cambiarse la política de producción. Con los votos 3 a 1 el Jefe de Gabinete del Presidente Almirante Leahy presionó a King, quien se negó a cambiar su voto y sostuvo su poder de veto aduciendo que “no aceptaba resoluciones de la Junta a través de votaciones cuando los intereses de la Marina estaban involucrados”. El sistema de toma de decisiones de la JJ EMC no logró asegurar la coordinación de esfuerzos durante la guerra. En 1945 un Comité Especial de Evaluación concluyó que en “los teatros de operaciones no se alcanzó una completa integración de esfuerzos por dificultades de coordinación, celos y redundancias”.¹⁰

Durante la guerra las relaciones civil militares estuvieron dominadas por las FFAA. La Junta de JJEEMM reportaba directamente al Presidente Roosevelt que carente de alternativas nunca buscó limitarlos. A su muerte en abril de 1945, el balance de poder civil- militar favorecía a los militares que incluso tenían mayor influencia en política exterior que el Departamento de Estado.¹¹ El Jefe del Ejército, General George Marshall pasó a conducir la Política Exterior como Secretario de Estado. El General Douglas McArthur, Comandante

Multinacional en la Guerra de Corea, se insubordinó públicamente al Presidente Truman respecto a la conducción de la guerra, en desacuerdo con las restricciones de expandir la misión y atacar China. Este conflicto civil militar demostró la gravedad del problema de las relaciones civil militares cuando el General recibió mayor apoyo de la opinión pública que el Presidente. El poder de los jefes militares llegó a alturas sin precedentes en la Segunda Guerra Mundial.¹² Resultaba difícil para las autoridades civiles limitar el poder por el prestigio que tenían en la opinión pública luego de la victoria militar. Al decir de Samuel Huntington, individualmente y como institución eran equivalente al oráculo de Delfos.

La combinación de un funcionamiento institucionalizado durante la guerra que había resultado exitoso, y el prestigio público con que las FFAA terminaron la guerra, dificultarían todos los intentos posteriores de reformas. En 1945 el Almirante Leahy dijo públicamente con naturalidad, “que excepto por el Presidente, la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto no tiene otro control civil”.

Estructura institucional en la 2da Guerra Mundial

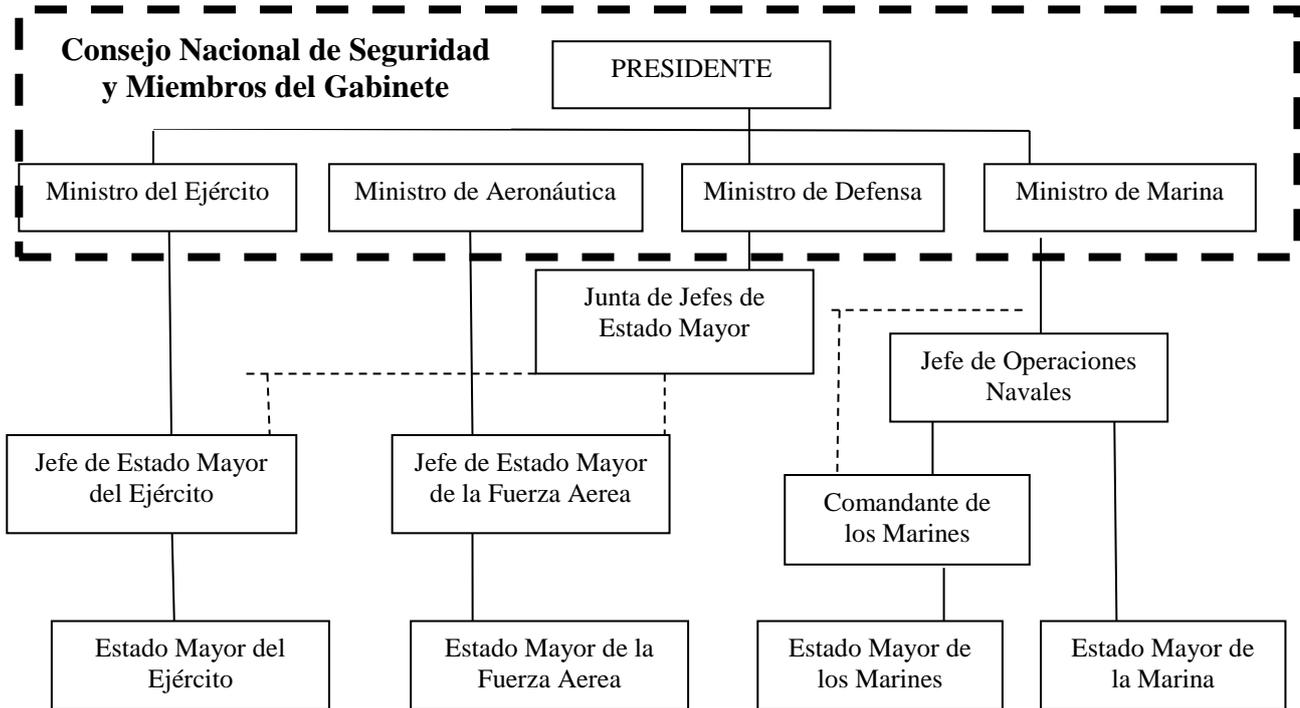


Acta Nacional de Seguridad de 1947

Las lecciones de la Guerra señalaban la necesidad de mayor coordinación y cooperación entre las FFAA. El Presidente Harry Truman impulsó cambios en la legislación para lograr una mayor unificación de las FFAA, lo que implicaba limitar su autonomía en beneficio del poder civil. En un mensaje al Congreso en Diciembre de 1945 expresó “*existen suficientes evidencias que demuestran, más allá de toda duda, la necesidad de un Departamento unificado. Solicito al Congreso que con urgencia establezca una ley que combine los Departamentos de Guerra y Marina en un solo Departamento de Defensa Nacional*”.¹³

Truman proponía un sólo Ministro de Defensa con tres Asistentes del Ministro para tierra, aire y mar y un solo jefe de Estado Mayor para las FFAA. Significaba una disminución de estatus y de poder para las Fuerzas Armadas que era demasiado radical para la época. La ley que el Congreso finalmente aprobó con el nombre de *Acta Nacional de Seguridad de 1947* agrupó las instituciones de la defensa bajo la denominación de “Establecimiento” con cuatro ministerios; uno por cada Fuerza, de Guerra, de Marina y de Fuerza Aérea, encabezados por un Ministro de Defensa con una estructura reducida y una autoridad muy limitada que sólo podía ejercer a través del mecanismo de cooperación de las Fuerzas. También se formalizó al Estado Mayor Conjunto que había funcionado como un organismo *ad hoc* durante la guerra integrado por los JJEEMM de las Fuerzas. Se cambió su dependencia al Ministerio de Defensa y se estableció un Jefe de Estado Mayor Conjunto (PRES JJ EMC) rotativo entre los Jefes como “*primus inter pares*”. La misma ley creó la CIA (Central Intelligence Agency) y el Consejo Nacional de Seguridad con la función de coordinar defensa, relaciones exteriores e inteligencia en los asuntos relacionados con la Defensa Nacional.

Estructura institucional del Acta de 1947



El Acta de 1947 fue lo que el Presidente Truman pudo lograr en aquel tiempo. Fue el compromiso posible ante una doble resistencia política y militar. El Congreso se opuso porque la tradición ideológica liberal de limitar el poder a través del balance de pesos y contrapesos, siempre tuvo desconfianza de la idea de centralizar poder militar en el Poder Ejecutivo. A lo ideológico se sumaba lo práctico. Los congresistas de distintos Estados se beneficiaban con Fuerzas y “bureaus” departamentales¹⁴ descentralizados sobre los cuales podían influir para lograr fondos y puestos de trabajo para sus jurisdicciones. La oposición militar, encabezada por la Marina con su Ministro James Forrestal, sostenía que la coordinación interfuerzas durante la guerra había sido exitosa, por lo que no surgía ninguna necesidad de unificación y advertía que un Estado Mayor unificado debilitaba el control civil. El General Eisenhower, entonces Jefe de Estado Mayor del Ejército, quien había sufrido personalmente las resistencias a la integración como Comandante Aliado en Europa, expresó “en esta batalla perdieron las lecciones de la guerra y ganó la tradición”. Definió a la nueva ley como la institucionalización de “una confederación débil de organizaciones militares soberanas”.¹⁵ Las tres FFAA retenían sus Ministerios y continuaban funcionando en forma independiente. Perdían su estatus de miembros del gabinete pero continuaban integrando el Consejo Nacional de Seguridad. El control civil se mantenía débil con un Ministro de Defensa

sin mecanismos de control para armonizar las tareas de tres ministerios que integraban el Gabinete al mismo nivel y con FFAA autónomas. Tampoco podía concretarse la integración militar con Comandantes Operacionales que “sólo tenían el nombre de unificados”,¹⁶ dominados por las FFAA a través de los llamados Comandantes de Componente, en teoría subordinados al Comandante Operacional Unificado pero que en la práctica funcionaban como representantes de los JJEEMM ejerciendo el comando de las tropas pertenecientes a sus respectivas Fuerzas.

El puesto de primer Ministro de Defensa lo ocupó James Forrestal, el Ministro de Marina que había sido el principal opositor a una centralización. Luego de nueve meses de ejercicio del cargo de Ministro comprobó la imposibilidad de conducir a FFAA autónomas, absorbidas por conflictos y disputas sobre roles, misiones, planes estratégicos y presupuesto. En su primer informe al Presidente en 1948, reconociendo las limitaciones del Acta, propuso una enmienda para fortalecer la autoridad del Ministro.¹⁷

La comisión del Congreso para analizar la enmienda, encabezada por el ex presidente Herbert Hoover, terminó concluyendo que el control civil era inexistente y calificó a la Junta del Estado Mayor Conjunto como una ley en si mismo.¹⁸ En agosto de 1949 el Congreso cambió el nombre de “Establecimiento Militar Nacional” por el de “Departamento de Defensa” (en adelante se utilizará el término Ministerio de Defensa), le otorgó mayores poderes al Ministro, aumentó su estructura y creó la posición de Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto (en adelante **Pres JJ EMC**). Se rechazó la propuesta de designarlo como asesor militar principal, lo que significaba negarle la capacidad de tomar decisiones sin la aprobación de los JJEEMM de las Fuerzas.

La enmienda de 1949 fue el producto de largas negociaciones entre el Presidente, el Congreso y las Fuerzas. Al General Eisenhower como Jefe de Estado Mayor del Ejército y al Almirante Chester Nimitz Jefe de Operaciones Navales, les llevó más de un año lograr consenso respecto a las modificaciones. Debido al prestigio que tenía Eisenhower¹⁹ fue convocado por el Ministro de Defensa Forrestal para servir como Jefe del Estado Mayor Conjunto (PRES JJ EMC). Su trabajo sería como el de árbitro de disputas entre las Fuerzas, por la estatura que había alcanzado el respeto a su figura, podía desvincularse de sus compromisos con el Ejército y con legitimidad asumir una posición neutral. No estaba de acuerdo con el grado de autoridad otorgado al Pres JJ EMC. Su opinión era que para

fortalecerla debía funcionar como una posición separada del resto de los Jefes de la Junta del Estado Mayor Conjunto.

El 10 de agosto el Presidente Truman firmó la enmienda de 1949 que entre las principales modificaciones incluía:

- Se incrementaba la autoridad del Ministro de Defensa y se bajaba el rango de los Ministerios de las Fuerzas a Secretarías perdiendo la condición de miembros del gabinete y del Consejo Nacional de Seguridad. Sólo el Ministro de Defensa integraba el Gabinete y el Consejo Nacional de Seguridad.
- No se permitía el acceso directo al Presidente, ni de los Secretarios de las Fuerzas como autoridad civil, ni de los Jefes de Estado Mayor (JJEEMM) de las Fuerzas como autoridad militar. Si se les permitía realizar recomendaciones o asesorar al Congreso sobre sus asuntos específicos, previo dar aviso al Ministro de Defensa. El General Eisenhower denominó “insubordinación institucionalizada” a esta disposición.
- Se ponía el control de las operaciones militares a cargo de los JJEEMM de las Fuerzas y no del Ministro de Defensa. Para cada operación militar uno de los Jefes de Estado Mayor debía ser designado como “Oficial Ejecutivo” según el tipo de operación (terrestre, naval o aérea) y su autoridad estaba por encima de los comandantes operacionales unificados. Se prohibía al Ministro de Defensa interferir en las operaciones militares al igual que a las Secretarías de las Fuerzas.
- La propuesta de Truman que el Pres JJ EMC conducía el Estado Mayor Conjunto y era el asesor militar principal del Presidente y del Ministro de Defensa no fue aprobado por el Congreso. La enmienda estableció que el Pres JJ EMC ejercía la conducción del Estado Mayor Conjunto pero como un miembro sin derecho a voto y que el asesor militar principal sería la Junta de Jefes como un todo. De este modo, no tenía decisión independiente de la JJ EMC que se mantenía dominada por los intereses de las Fuerzas.

El Acta y la enmienda de 1949 se pusieron en práctica durante la Guerra de Corea donde fue la Junta de Jefes la que interactuaba directamente con el Presidente e implementaba el mandato de Naciones Unidas. Se produjo una de los mayores problemas de la historia de las relaciones civil-militares; la insubordinación del Grl Mc Arthur al Presidente Truman respecto a la conducción de la guerra en Corea. La organización no era la adecuada para ejercer el control civil ni para lograr eficacia militar. El comandante operacional, General Mc Arthur tenía autoridad limitada para tomar decisiones respecto a las fuerzas, organización y

equipamiento asignados a su comando. Cada Fuerza tomaba las decisiones de las tropas que ponía a disposición, generalmente más en función de sus propios intereses que de las necesidades operacionales del Comandante. La Fuerza Aérea le daba prioridad a los bombarderos estratégicos pero McArthur necesitaba aviones tácticos, el Ejército a los misiles guiados y armas atómicas cuando se necesitaban tanques e infantería y la Marina a los Portaaviones cuando lo que se requería era transporte de tropas.²⁰

La ley y su enmienda no lograron incrementar el control civil ni la unificación militar, pero los debates y controversias que provocó su tratamiento en el Congreso permitieron instalar en la agenda pública temas no discutidos previamente respecto al rol de las instituciones militares. Se discutió sobre las relaciones civil militares, sobre la relación de la política exterior con la seguridad nacional; sobre la necesidad de adaptarse al nuevo rol de potencia mundial que imponía el S XX y el comienzo de la Guerra Fría. Emergieron voces que alertaron sobre los peligros del crecimiento de un militarismo contrario a la tradición liberal imperante desde la Independencia hasta Pearl Harbour.²¹

Mecanismos de control disponibles al finalizar la etapa:

MECANISMOS DE ASESORAMIENTO	MECANISMOS DE TRANSMISION DE ORDENES E INTENCIONES	MECANISMOS DE SUPERVISION Y MONITOREO
<p>Junta de Jefes de Estado Mayor: única fuente del Ministro de Defensa que recibía un asesoramiento colectivo de baja calidad producto del acuerdo unánime entre los Jefes de las Fuerzas.</p> <p>Rivalidad Interfuerzas: no podía ser usada por las autoridades civiles porque carecían de la autoridad para arbitrar e imponer acuerdos.</p> <p>Mecanismos de coordinación: sólo en asuntos administrativos. El Jefe de la Fuerza como Oficial Ejecutivo dependía del Presidente.</p> <p>Mecanismos de asesoramiento externo: sin posibilidad de utilizarlos al no poder intervenir en operaciones militares.</p>	<p>Sólo a través de la cadena de comando monopolizada por el Jefe de la Fuerza designado como Oficial Ejecutivo con prohibición de intervenir para las autoridades civiles en el empleo de Fuerzas.</p> <p>Los JJEEMM disponían de acceso al Congreso para dar opiniones propias o recomendaciones con lo que podían oponerse a órdenes no deseadas.</p>	<p>Sólo el Presidente que carecía de estructura propia para ejercerlo por el Min Def no podía intervenir en operaciones militares.</p> <p>Normas de enfrentamiento eran determinadas por las FFAA sin restricciones políticas.</p>

Acta de Reorganización de la Defensa de 1958

Al asumir el General Eisenhower como Presidente, desconforme con la disfuncionalidad de las instituciones civil militares, estableció un Comité encabezado por Nelson Rockefeller para reorganizarlas con el mandato de fortalecer la autoridad del Ministro de Defensa y del Comandante Operacional Unificado. Darle autoridad al Ministro requería aumentar su estructura y disminuir el poder de los JJEEMM de las Fuerzas. Para ello incrementó el número de Asistentes del Ministerio de tres a nueve, suprimió varios organismos autárquicos (bureaus) que existían desde la guerra y transfirió esas responsabilidades al Ministro.²²

Para terminar con el conflicto de intereses que existía en los JJEEMM entre sus responsabilidades como miembros del Estado Mayor Conjunto y como Jefes de sus Fuerzas. Eisenhower propuso sacarlos de la cadena de comando y que participaran sólo como asesores del Pres JJ EMC durante el empleo de fuerzas. Con ello buscaba evitar que se privilegiaran intereses particulares de las Fuerzas y reducir la influencia política que tenían. Los JJEEMM se opusieron con el argumento que se le otorgaba al Pres JJ EMC un grado de autoridad que no era coherente con su nivel de responsabilidad, ya que los que ejercían el mando real de las Fuerzas eran ellos.²³

Eisenhower envió al Congreso una solución de compromiso entre esas posiciones. Proponía fortalecer el rol del Pres JJ EMC dándole la función de asesor exclusivo del Ministro de Defensa, con lo que buscaba que sus posiciones se inclinaran más hacia las prioridades del Ministro que a la de las FFAA. Para reducir la influencia de los JJEEMM, propuso limitar sus funciones al rol de representantes, de voceros de las opiniones y necesidades de los asuntos específicos de sus Fuerzas, pero sin atribuciones sobre las decisiones de lo conjunto que quedaban reservadas al Pres JJ EMC.

Para incrementar el control civil se modificó la cadena de comando. Se eliminó la posición de “Oficial Ejecutivo” que ponía a un Jefe de Estado Mayor por sobre el Comandante Operacional Unificado para conducir operaciones. Se incluyó en la cadena de comando a los Secretarios Civiles de las Fuerzas. Es decir quedaban tres autoridades civiles por encima del comandante operacional. Pero el Secretario Civil no disponía de estructura, conocimiento e información militar, por lo que se autorizó que los JJEEMM intervinieran en el empleo de fuerzas como subordinados de los respectivos secretarios. En la práctica significaba que se los incluía en la cadena de comando, lo que les permitió mantener su

influencia dominante; la asimetría de estructura a su favor les garantizaba el monopolio de información.

Estas reformas fueron aprobadas en 1953 con escasos resultados para el control civil. Las disposiciones otorgaban a los funcionarios civiles mayor autoridad formal, pero sin proporcionarles mecanismos de control no tenían la competencia institucional para ejercerla en los hechos. Los JJEEMM de las FFAA mantuvieron su influencia sobre el EMC privilegiando la defensa de los intereses particulares de sus Fuerzas.²⁴

En 1958 la intensidad de la Guerra Fría renovó el debate sobre la estructura institucional de la Defensa. Insatisfecho con su funcionamiento, el Presidente Eisenhower continuó presionando para aumentar el control civil. Se propuso modificar la reforma de 1953 y excluir de la cadena de comando a los Secretarios y Jefes de las Fuerzas porque no favorecía la unidad de comando, principio fundamental para el empleo de fuerzas. Sostuvo que “cuando la responsabilidad militar no está claramente determinada el control civil es incierto”. En enero de 1958 en su discurso anual ante el Congreso sobre el Estado de la Unión definió a la Reorganización de la Defensa como su prioridad. Ordenó al Ministro de Defensa Neil H. McElroy organizar una comisión para proponer medidas al Congreso que fortalecieran la autoridad del Ministro de Defensa y del Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto.²⁵

La mayoría del Congreso reaccionó negativamente, oponiéndose a la concentración de poder militar. La opinión política predominante era que se privilegiaba la eficacia militar que requiere centralización, en desmedro del control civil que requiere dispersión y división del frente militar. El argumento principal del Congreso era que la organización militar, al igual que la democracia, se favorece con un funcionamiento equilibrado del poder.²⁶ En el Presidente Eisenhower, prevalecía la perspectiva militar de unidad de comando como requisito esencial de eficacia y optimización de recursos.

Finalmente la ley que resultó como Acta de Reorganización de la Defensa de 1958 contenía las siguientes previsiones:

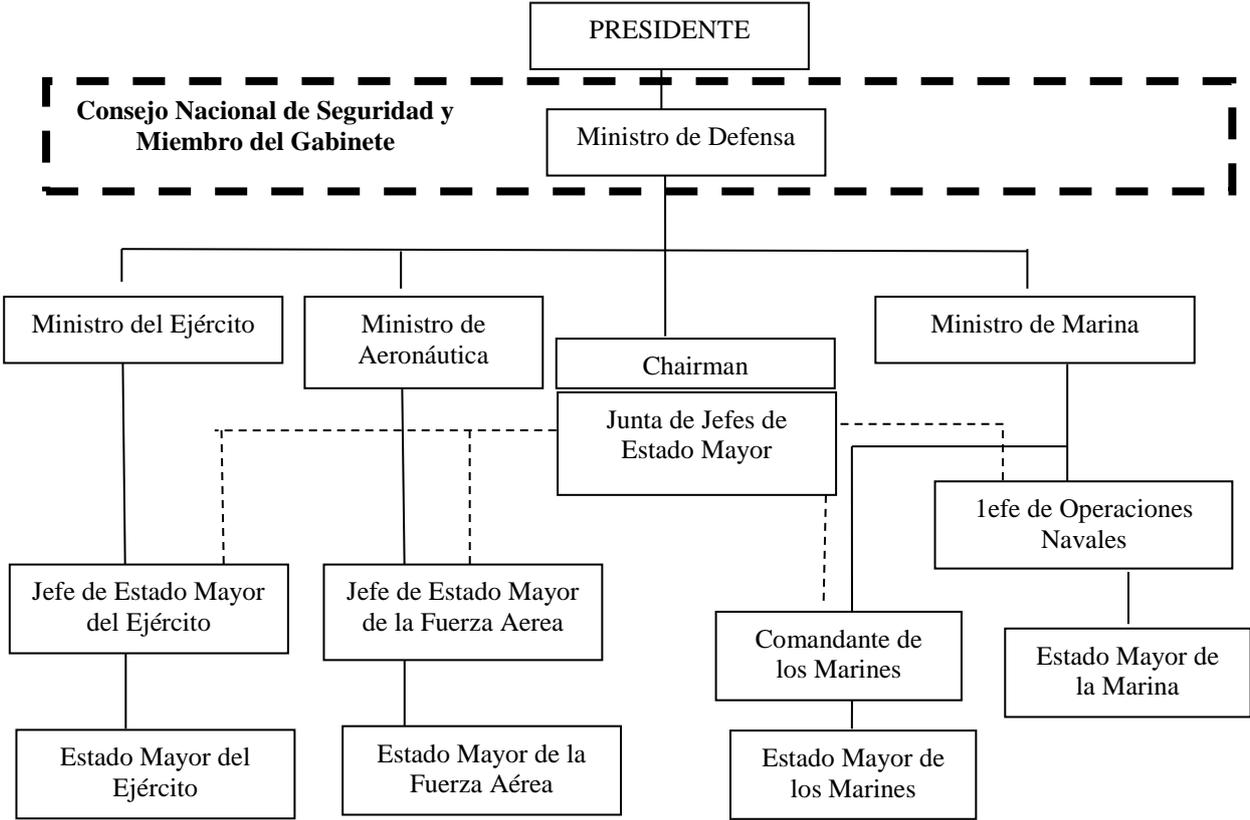
- Se autorizó el derecho a un voto del Pres JJ EMC en las deliberaciones del Estado Mayor Conjunto lo cual le permitía desempatar. Se eliminaba el requisito de decisión unánime, lo que eliminaba la capacidad de veto por parte de una Fuerza Armadas.
- Se autorizó la creación del puesto de Subjefe para que los JJEEMM tuvieran mayores posibilidades de delegar responsabilidades relativas a las Fuerzas. Se pretendía

inclinarnos hacia las necesidades del EMC, otorgándoles mayor libertad en la conducción de su propia Fuerza.

- Se autorizó el incremento de personal para el EMC a un número de 400, lo que duplicaba la estructura autorizada previa de 210. Se pretendía generar para el EMC una estructura que fuese independiente de la necesidad de asesoramiento y asistencia de las FFAA.
- Se estableció que la cadena de comando iba desde el Presidente, al Ministro de Defensa y de este al Comando Operacional Unificado. Se los excluía a los Secretarios y a los JJEEMM, a quienes se les limitaba sus funciones a la administración, adiestramiento y logística de las Fuerzas asignadas a los comandos unificados.
- Se autorizó al Presidente que a través del Ministro de Defensa y con el asesoramiento del Estado Mayor Conjunto pudiera establecer comandos unificados, asignarle misiones y determinar la estructura de fuerzas. Los Comandantes Operacionales serían responsables sólo ante el Presidente y el Ministro de Defensa por esas misiones.
- Contrario a lo recomendado por el Presidente se autorizó a los Jefes de las Fuerzas a proporcionar al Congreso sus propias recomendaciones en asuntos específicos.
- Se le permitía al Pres JJ EMC designar a los miembros de su Estado Mayor pero sólo en consulta con los Jefes de las Fuerzas. Se preservó el derecho de las Fuerzas a proponer los oficiales para los cargos en el Estado Mayor Conjunto y el derecho del PRES JJ EMC a vetarlos. Aunque limitado, era un avance para mejorar la calidad del Estado Mayor Conjunto.
- Finalmente, el Acta de Reorganización de la Defensa de 1958 fortaleció la autoridad del Ministro de Defensa, especialmente sobre las Secretarías de las Fuerzas, que utilizaban los JJEEMM para oponerse al Ministro. Le dio mayor autoridad al PRES JJ EMC y duplicó su Estado Mayor, pero le quitó el mando directo sobre la Junta de Jefes que se había establecido en 1953. Aunque el Acta le otorgó a los Comandantes Operacionales completa autoridad sobre las Fuerzas y sacó a los Secretarios de las Fuerzas de la cadena de comando, las FFAA continuaron con su influencia en los Comandos Unificados a través de los comandantes de componente, que eran las jerarquías más altas de cada Fuerza, en teoría subordinados al Comandante Operacional pero en la práctica operaban como representantes de los JJEEMM de cada Fuerza, lo que generaba descoordinaciones y conflictividad.

Las reorganizaciones de 1947 con su enmienda de 1949, la de 1953 y 1958 fueron pasos hacia una mayor centralización, pero no desarrollaron suficientes mecanismos de control para posibilitar el ejercicio del control civil. Aunque el Acta de 1958 estableció con mayor precisión los roles y responsabilidades de los principales actores y determinó la cadena de comando operacional desde el Presidente, el Ministro de Defensa, a los Comandantes Operacionales. No pudo resolverse el dominio de los intereses de las respectivas Fuerzas sobre el Estado Mayor Conjunto que lo ejercían a través de los oficiales que designaban en el EMC, quienes continuaban priorizando su lealtad a las Fuerzas, mediante la atribución para aprobar los documentos conjuntos. Ello afectaba el control civil porque las FFAA no tenían la capacidad de presentar un asesoramiento militar coordinado, ni de integrarse cooperativamente para la ejecución de misiones.

Estructura Institucional del Acta de 1958



Mecanismos de control disponibles al finalizar la etapa:

MECANISMOS DE ASESORAMIENTO	MECANISMOS DE TRANSMISION DE ORDENES E INTENCIONES	MECANISMOS DE SUPERVISION Y MONITOREO
<p>Estado Mayor Conjunto: monopolizado por las FFAA a través de oficiales que representaban sus intereses.</p> <p>Rivalidad Interfuerzas: se empieza a explotar este recurso para disponer de opciones estratégicas a partir que el Min Def está en la cadena de comando.</p> <p>Mecanismos de coordinación: Se designa al EMC como órgano de trabajo del Ministerio de defensa y se aumenta la estructura para lograr información y conocimiento independiente de las FFAA.</p> <p>Mecanismos de asesoramiento externo: limitado a estudios realizados por comisiones ad hoc respecto a aspectos organizativos de las instituciones. Sin capacidades de analizar el empleo de fuerzas.</p>	<p>El PRES JJ EMC pero sin la autoridad suficiente para evitar que los JJEEMM mantengan su influencia.</p> <p>El Min Def está en la cadena de comando.</p> <p>Los JJEEMM continúan manteniendo acceso al Congreso. Podían presentar posiciones divergentes</p>	<p>El EMC comienza a desarrollar una estructura propia con el propósito que sirva como órgano de trabajo del Ministro de Defensa.</p>

Ley Goldwater - Nichols

Luego de la reforma de 1958, la estructura institucional de la Defensa no sufriría modificaciones hasta la Ley Goldwater – Nichols del año 1986 que sería la reorganización más profunda de la historia. Las resistencias y los costos políticos que había enfrentado el Presidente Truman y su sucesor el General Eisenhower, aún con el inigualado prestigio, influencia y experiencia en asuntos militares que tenía, se repitieron en las administraciones posteriores. Sin embargo, la gravedad de los fracasos militares que habían puesto en evidencia las fallas organizacionales lograrían quebrar la poderosa alianza anti reforma entre el Congreso y las FFAA.

El sucesor de Eisenhower, el Presidente John F. Kennedy con apenas tres meses en el cargo, sufriría las consecuencias de un asesoramiento militar descoordinado y superficial que lo llevaron a apoyar la fallida invasión de Bahía de los Cochinos en la que exiliados cubanos intentaron derrocar a Fidel Castro. El Comandante de Operaciones Navales Almirante Arleigh Burke le había dado garantías respecto a la viabilidad de la operación.²⁷ La desconfianza que le produjo el fracaso llevó a Kennedy a nombrar un asesor militar de su confianza; el general

retirado Maxwell Taylor en un puesto no formalmente instituido entre el Presidente y el Estado Mayor Conjunto.

Durante su campaña presidencial Kennedy había establecido un comité encabezada por el Senador Stuart Symington,²⁸ para proponer reformas que corrigieran la autonomía con que se conducían las FFAA. El reporte concluyó que el planeamiento de la Defensa no respondía a necesidades estratégicas sino que era el resultado de soluciones de compromiso entre intereses de las propias FFAA. La propuesta de solución repetía la necesidad de fortalecer la autoridad del Ministro de Defensa, del PRES JJ EMC y de los Comandos Operacionales Unificados. Preveía la distribución de todas las fuerzas bajo la autoridad de cuatro comandos operacionales unificados y la eliminación de las Secretarías de las Fuerzas y de la Junta de Jefes de Estado Mayor. El nivel de controversias que generaron las propuestas llevó a la nueva administración a no tenerlas en cuenta, confiando en que las ideas organizacionales revolucionarias del Ministro de Defensa Robert McNamara podrían solucionar los problemas desde el interior del Pentágono. Pero la Guerra de Vietnam amplificó las fallas organizacionales, especialmente la calidad del asesoramiento militar y la falta de unidad de comando. El General Jones, PRES JJ EMC durante el gobierno de Reagan, definió al conflicto “como el mayor ejemplo de responsabilidades y objetivos confusos tanto en Washington como en el terreno”.²⁹ Sin unidad de esfuerzos, cada Fuerza consideró Vietnam como su propia guerra y subordinó a sus propios intereses, un aporte constructivo a la estrategia común.

El Ministro de Defensa Robert McNamara comentó que durante sus siete años en el puesto había tratado de proporcionar opciones militares al Presidente, pero que finalmente renunció a ello frente a la oposición burocrática de las FFAA y decidió improvisar. “Los JJEEMM preferían negociar sus niveles de fuerza regateando unos a otros, en vez de someterlos a la opinión de autoridades civiles, porque según les había enseñado la experiencia, era más probable que les reduzcan las fuerzas en vez de incrementarlas”.³⁰

La administración Nixon también creó una comisión en 1970 denominada Panel de Defensa “Cinta Azul”, que realizó un diagnóstico similar a la del Senador Symington. Presentó quince propuestas principales que implicaban cambios profundos. El Gobierno sólo adoptó las tres más suaves, justificando su negativa a realizar las reformas por estar en el medio de una guerra y en la falta de apoyo político en un período de disminución

presupuestaria.³¹ La persistencia de los mismos temas evidencia que se trataba de un problema institucional.

En 1977, el Presidente Jimmy Carter realizó una revisión de toda la estructura institucional de la Defensa. Se conformó una comisión que presentó un informe que reforzaba los diagnósticos de comisiones previas, especialmente la falta de control civil para controlar a las Fuerzas Armadas que no tenían capacidad de coordinar y desarrollar tareas unificadas, pero si de lograr consenso para vetar políticas no deseadas, especialmente relacionadas con restricciones presupuestarias”.³² El estudio recomendó que las FFAA realizaran una evaluación de su organización. Se hicieron cinco evaluaciones con propuestas diferentes pero no se implementó ninguna.

Los estudios realizados por los diferentes gobiernos desde la segunda guerra mundial; la Comisión Hoover, el Comité Rockefeller, el Panel Coolidge, el Reporte Symington, el Panel Cinta Azul y el reporte Steadman, coincidían en el diagnóstico pero diferían en las soluciones. No existía consenso en las autoridades políticas ni en las militares, respecto al formato institucional que debía regular la interacción de autoridades civiles - militares y la relación entre las Fuerzas Armadas.

Lo que establecería un nuevo sentido de urgencia sobre la necesidad de las reformas, sería el fracaso de la operación militar de rescate de rehenes en Teherán el 24 de abril de 1980 cuando un helicóptero de la Marina chocó contra un avión de transporte de la Fuerza Aérea matando a 18 soldados, confirmando lo que todos los diagnósticos habían señalado sobre la falta de integración conjunta entre las FFAA. La Fuerza Aérea no había desarrollado helicópteros de infiltración de largo alcance para apoyar a fuerzas terrestres o fuerzas especiales porque había preferido priorizar bombarderos estratégicos. Tuvieron que emplearse ocho helicópteros anti-minas de la Marina, operados por pilotos navales adiestrados para despegar desde portaaviones en el mar, que no tenían experiencia en vuelo a baja altura sobre terreno accidentado como el que requería la operación nocturna para Irán. Los graves problemas surgidos en el ensayo de la operación obligaron a reemplazar los pilotos navales por pilotos del Cuerpo de Infantería de Marina. Se perdieron en el vuelo de aproximación y fracasaron en llegar a tiempo a la zona de aterrizaje. El comando y control de la operación fue confuso. Sin un plan que integrara toda la operación, hubo cuatro comandantes paralelos que no pudieron comunicarse ni localizarse durante la operación porque las radios eran incompatibles entre sí.³³ El fracaso de la operación puso en la agenda pública la gravedad del

problema. Una estrategia militar unificada no podía lograrse sin limitar la autonomía de las FFAA

El Congreso rompe la alianza histórica con las FFAA e impulsa reorganización

La acumulación de problemas en el empleo de fuerzas militares fue creando las condiciones para que el Congreso quebrara una larga tradición histórica de resistir reformas que centralizaban poder militar y asumiera la iniciativa contra un Ministerio de Defensa que operó defensivamente durante el tratamiento de la ley. Desde la segunda guerra mundial las iniciativas para realizar modificaciones en la organización de las instituciones de la Defensa habían sido del Poder Ejecutivo, del Presidente y del Ministro de Defensa. Históricamente, el Congreso en alianza con las FFAA se oponía a las reformas que buscaban centralizar autoridad para mantener el balance con el Poder Ejecutivo. Los congresistas se beneficiaban de mantener enlaces directos con las Fuerzas y con el complejo industrial militar que servía a cada una de ellas. Luego de la segunda guerra mundial “la carrera política de los congresistas fue cada vez más dependiente de lograr contratos para empresas locales y de ganarse reputación como defensor de los intereses militares”.³⁴

El disparador de lo que sería una intensa lucha de cinco años entre las dos cámaras del Congreso, el Poder Ejecutivo y las FFAA fue un audaz e inusitado testimonio del PRES JJ EMC en ejercicio, General Jones,³⁵ en la Cámara de Representantes ante el Comité de las FFAA. El 3 de febrero de 1982 quebró la tradición militar de no criticar a las propias instituciones en el Congreso al denunciar las fallas de funcionamiento del Estado Mayor Conjunto (EMC) que presidía, y solicitar al Congreso una intervención inmediata para legislar una profunda reforma organizacional. La experiencia de cuatro años como JEM de la Fuerza Aérea y cuatros más como Pres JJ EMC le había demostrado que ninguna Fuerza cedería voluntariamente su autonomía, que el cambio debía venir desde afuera. Su pedido al Congreso era el último recurso, luego de haberlo intentado y fracasado con sus pares y con el nuevo Ministro de Defensa Caspar Weinberger del Presidente Ronald Reagan. El General Jones calificó a la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto como un comité “lo que es muy bueno para deliberar, pero muy malo para conducir a las Fuerzas”.³⁶ Criticó el funcionamiento establecido en el Acta de Seguridad de 1947 que al exigir unanimidad para lograr acuerdos hacía lento e inefectivo al sistema de toma de decisiones. Se requería una

votación de 5 a 0 en cada asunto que trataba el EMC, lo que requería debates y negociaciones continuas para hacer coincidir los puntos de vista de los JJEEMM. La decisión sólo podía surgir del consenso, el mínimo común denominador posible de alcanzar entre intereses diversos, lo que bajaba la calidad y profundidad de las decisiones y del asesoramiento. Los documentos debían atravesar cinco niveles para llegar al Estado Mayor Conjunto y al requerirse unanimidad le daba poder de veto a las Fuerzas en varias instancias. Describió los problemas relacionados con el conflicto de intereses que tenían los JJEEMM como integrantes de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto y, al mismo tiempo, como representantes de sus propias Fuerzas, lo que hacía muy difícil que alguno aceptara ceder recursos de su Fuerza en beneficio de otra. Jones proponía fortalecer al PRES JJ EMC reduciendo la intervención de los Jefes de las Fuerzas en el EMC, limitando su rol al de aportar información y opiniones pero sin necesidad de deliberación para la toma de decisiones. “Los Jefes de las FFAA deberían recibir asesoramiento sobre asuntos conjuntos del EMC y no de sus propios Estados Mayores”.³⁷

Lo inusitado del testimonio y el pedido de intervención del Congreso por parte de la máxima autoridad militar provocaron incomodidad en el Poder Ejecutivo y en los JJEEM FFAA, impulsó a la Cámara de Representantes a iniciar una investigación integral en la que convocó a testimoniar a todos los jefes militares en actividad, al igual que a sus antecesores y ex ministros de defensa.³⁸ Fue el comienzo del protagonismo del Congreso en un largo proceso que duraría cuatro años hasta promulgar la ley Goldwater – Nichols; la mayor reorganización de las instituciones de la defensa.

Al término de la investigación, el Comité de Investigaciones de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes,³⁹ presentó un proyecto de ley⁴⁰ que buscaba fortalecer la autoridad del Ministro de Defensa y del Pres JJ EMC en desmedro de la autonomía de las FFAA. Entre otras medidas establecía:

- El PRES JJ EMC sería la autoridad máxima del Estado Mayor Conjunto (EMC) pero sin integrar la cadena de comando. Tendría la capacidad de asesorar por sí mismo al Presidente y al Ministro Defensa sin la obligación de tener que presentar una opinión común con la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto (JJ EMC).
- Preveía que si uno de los JJEEMM estaba en desacuerdo tenía el derecho de elevar su opinión para ser considerada. Podían agregar comentarios o recomendaciones por

separado a los documentos del EMC, igual que los Comandantes Operacionales sobre planes y previsiones que afectaban a sus comandos.

- El Ministro de Defensa sería responsable de supervisar la organización y funcionamiento independiente del EMC. Le daba atribuciones para extender el tiempo de servicio de los oficiales en el EMC. Por primera vez la autoridad del Ministro de Defensa se extendía sobre funciones que habían estado reservadas sólo para los Jefes de la Junta del Estado Mayor Conjunto. Las FFAA habían limitado a un máximo de dos años de servicio en el EMC, lo que generaba un alto nivel de rotación. Los Jefes de las Fuerzas (JJEEMM) debían designar a los oficiales mejor calificados para prestar servicios en el Estado Mayor Conjunto y someterlos a la aprobación del PRES JJ EMC.

Para dar continuidad al trámite parlamentario se elevó el proyecto al Poder Ejecutivo. El Ministro de Defensa Caspar Weinberger respondió planteando modificaciones, solicitadas por el Estado Mayor Conjunto, que en los hechos constituían una contrapropuesta de sentido contrario a la del proyecto de ley. Rechazaba la idea que el Pres JJ EMC pudiera emitir una opinión independiente de los JJEEMM porque “el asesoramiento militar sobre cada Fuerza debe provenir de los más indicados que son los Jefes de las Fuerzas”.⁴¹ Proponía que el PRES JJ EMC formara parte la cadena de comando como enlace entre el Presidente y el Ministro de Defensa con los comandantes operacionales. Repetía la solución Eisenhower de agregarle a cada Fuerza un Subjefe de Estado Mayor para que los JJEEMM tuvieran mayores posibilidades de intervenir en asuntos del EMC. A diferencia del proyecto de ley de la Cámara de Representantes que tenía la intención de reducir la influencia de los JJEEMM en el Estado Mayor Conjunto, la propuesta del Poder Ejecutivo les daba mayor intervención en el asesoramiento y en la ejecución, a través de la inclusión del Pres JJ EMC en la cadena de comando.

La ofensiva de la Cámara de Representantes se acentuó con un proyecto de ley aún más radical contra lo que se percibía como la “colonización” del Estado Mayor Conjunto por parte de las Fuerzas Armadas, presentado por el demócrata Ike Skelton.⁴² Proponía eliminar al PRES JJ EMC y a la Junta de Jefes de Estado Mayor para reemplazarlos por un solo Jefe de Estado Mayor con dos Subjefes, asesorado por un Consejo Militar Nacional integrado por 5 o 6 oficiales retirados con la función de planeamiento y asesoramiento de nivel estratégico al Presidente y al Ministro de Defensa.

La Cámara de Representantes tenía que resolver entre tres opciones: 1) el proyecto inicial presentado por el Congresista White, que trataba de fortalecer la autoridad del Ministro de Defensa y de una única autoridad militar, el Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto, pero que no incorporaba mecanismos de control 2) la contrapropuesta del poder ejecutivo, que incrementaba la influencia de los JJEEMM en el EMC, 3) el proyecto de Ike Skelton que era el más radical pues significaba disolver la organización actual para reemplazarla por otra.

El General Taylor, que había sido el asesor militar personal del Presidente John F Kennedy, fue convocado a testificar a favor de la propuesta de Ike Skelton. Propuso darle mayor autoridad al PRES JJ EMC y hacerlo integrante del Consejo Nacional de Seguridad. La intención era que pudiera conducir el EMC por sí mismo, sin compartir la autoridad con el resto de los JJEEMM, para lograr un asesoramiento integral y coordinado. Como miembro del Consejo Nacional de Seguridad se aspiraba a lograr una mayor integración del asesoramiento militar con las necesidades de los decisores políticos. Taylor sostuvo que la perspectiva conjunta debía ser impuesta sobre las FFAA, para lo que se requería una autoridad con atribuciones de control y supervisión, no sólo un transmisor de órdenes y directivas del Presidente y el Ministro. El PRES JJ EMC debía disponer de facultades para arbitrar entre Fuerzas divididas y exigir el cumplimiento de las directivas en tiempo y forma. Una práctica normal utilizada por las FFAA para rehusar el cumplimiento de políticas no deseadas era dilatar su cumplimiento en el tiempo.⁴³

Por su parte, la propuesta del Poder Ejecutivo, del Gobierno y de las FFAA no resolvía lo que había sido identificado como debilidades del sistema por los diferentes estudios y comisiones. El control civil no podía ejercerse sin mecanismos de control que pudiesen competir contra el monopolio de la información que mantenían las FFAA a través del dominio del Estado Mayor Conjunto, que era la institución donde se producía la interacción civil – militar. La autoridad del PRES JJ EMC se encontraba sofocada entre la necesidad de seguir las directivas de las autoridades políticas y las presiones de los JJEEMM. La influencia de intereses particulares de las FFAA en el EMC no podía resolverse sin que una autoridad militar única tuviese el poder para imponer una visión integral y general, que lograra unificar a las FFAA.

Finalmente, en julio de 1983 la Cámara de Representantes aprobó un proyecto de ley denominado Acta de Reorganización del Estado Mayor Conjunto de 1983, que trataba de lograr un equilibrio entre las tres propuestas:

- Otorgaba al PRES JJ EMC responsabilidad de supervisión sobre los comandos operacionales pero no autoridad de comando. Le daba el rol de enlace como transmisor de órdenes y directivas políticas y, a su vez, representante y vocero de requerimientos operacionales.
- El PRES JJ EMC sería miembro permanente del Consejo Nacional de Seguridad. Este aspecto fue ampliamente criticado porque lo colocaba en el mismo nivel que el Ministro de Defensa lo que afectaba la relación mando – obediencia.
- Se eliminó la posibilidad que los Jefes pudiesen hacer conocer su desacuerdo con el PRES JJ EMC al Ministro de Defensa.
- No se aceptaba un Cuerpo de Asesores externo de militares retirados, ni la creación del puesto de Subjefe para las FFAA.

La oposición del Pentágono⁴⁴ se expresaría en el Senado con el rechazo al proyecto de ley de la Cámara de Representantes. La reforma de las instituciones de la Defensa había fracasado, pero el proceso de tratamiento del proyecto había permitido identificar los principales problemas de funcionamiento que dificultaban el control civil y la eficacia militar:

- El control civil estaba limitado por un inadecuado asesoramiento y asistencia militar a las autoridades civiles. Las Fuerzas resistían la autoridad del Ministro de Defensa preservando el monopolio del asesoramiento y ajustándolo a sus necesidades, cerrando filas cada vez que sus intereses eran amenazados. Para oponerse a políticas del Poder Ejecutivo, como última instancia de defensa, apelaban directamente al Congreso.
- El funcionamiento del Estado Mayor Conjunto (EMC) estaba dominado por el conflicto de intereses de los JJEEMM como miembros de la Junta de Jefes del EMC, entre las necesidades de sus organizaciones y la integración en lo Conjunto, operando en forma desequilibrada en favor de las Fuerzas, con poder de veto para oponerse a asuntos que iban en contra de las políticas deseadas.
- No era clara la cadena de comando desde el Presidente hasta el Comandante Operacional. La responsabilidad de los comandantes operacionales unificados no era coherente con el grado real de poder que tenían. Su autoridad era débil porque los Jefes

de Estado Mayor de las Fuerzas, aunque no eran parte de la cadena de comando, ejercían influencia a través de generales o almirantes de tres estrellas que ocupaban el puesto denominado comandantes de componente.

- Las estructuras de Estado Mayor de cada una de las FFAA tenían mayores capacidades que la del Estado Mayor Conjunto. Los oficiales de mayor capacidad no eran asignados por las Fuerzas para servir en el EMC.

El control civil no podía asegurar la integración entre intenciones políticas y posibilidades militares en la estrategia militar, ni la ejecución eficaz de operaciones militares por falta de unidad de comando y administración deficiente de recursos. La intención de la Cámara de Representantes de modificar el funcionamiento de las principales instituciones de la Defensa se había frustrado por la resistencia de Fuerzas Armadas autónomas que mantenían su poder con la presencia de los JJEEMM en el Estado Mayor Conjunto y con los Comandos de Componente en los Comandos Operacionales Unificados. Las directivas e intenciones de las autoridades políticas tenían que atravesar en el EMC y en los Comandos Operacionales Unificados, una serie de barreras diseñadas para preservar intereses y roles institucionales de las FFAA. En su testimonio al Congreso, el ex Ministro de Defensa James Schlesinger,⁴⁵ expresó: *“el asesoramiento militar que recibe el Ministro es poco confiable porque los planes que elabora el EMC son un endoso mutuo de intereses individuales entre las FFAA”*.

La necesidad de una reforma surgiría nuevamente con el ataque terrorista en Beirut donde murieron 241 marines en octubre de 1983. La comisión investigadora del atentado encontró graves problemas de funcionamiento provocados por una cadena de comando de ocho niveles confusa y dividida entre la autoridad del Comandante Operacional y la del Cuerpo de Marines.⁴⁶ La investigación no pudo determinar un responsable por las evidentes fallas de seguridad detectadas. Las tropas en Beirut habían recibido visitas de todos sus niveles de comando superiores pero ninguno tenía la responsabilidad de supervisar las medidas de seguridad contra ataques terroristas.⁴⁷

Con la reforma paralizada en el Congreso y en el Poder Ejecutivo, el debate se trasladó a instituciones civiles y universidades. Los think tanks⁴⁸ (centros de pensamiento) especializados tendrían un importante papel en generar interés público y difundir ideas sobre la reorganización de las instituciones de la Defensa en conferencias, seminarios y publicaciones diversas que irían creando las condiciones de un mayor apoyo político. En EUA

conforman una comunidad estratégica influyente, frecuentemente utilizada por autoridades políticas como fuente de información y de pensamiento, independiente de las fuentes formales, que tiene gran importancia en el ejercicio del control civil para desafiar el monopolio de información y conocimiento de los militares profesionales.

Los partidarios de la reorganización sostenían que las instituciones existentes no permitían un control civil adecuado ni eficacia militar, porque una lógica de funcionamiento basada en continuas disputas entre las FFAA generaba conflictos y negociaciones interminables, que producían descoordinaciones y demoras excesivas en la toma de decisiones.⁴⁹

Los anti- reformas cuestionaban las propuestas de darle mayor autoridad a una única autoridad militar, aduciendo la posibilidad de provocar una centralización ineficiente y un incremento de burocracia en perjuicio de lo operativo. Planteaban que podía generar mayor rigidez a la formulación estratégica, al eliminar redundancias que son necesarias para la eficacia militar, y la competencia productiva de perspectivas entre las Fuerzas que resultaba beneficiosa para el control civil.⁵⁰ El Secretario de Marina John Lehman escribió en varios periódicos “en los últimos 30 años se ha creado un monstruo en el nombre de reforma, unificación, conjuntes y eficiencia. Bajo la falsa idolatría de centralización y unificación ha crecido la burocracia. No necesitamos crear nuevos organismos burocráticos sino reducirlos”.⁵¹

Entre las Fuerzas Armadas, la Marina era la más resistente a las reformas. Expresaba su oposición a través de su Secretario Lehman, explotando los argumentos más redituables políticamente; que disminuir el poder de las Fuerzas Armadas en beneficio del Presidente de la Junta de Jefes del EMC significaba replicar el modelo prusiano de centralizar el poder militar en una única autoridad. Que incluir al PRES JJ EMC en la cadena de comando y hacerlo miembro permanente del Consejo Nacional de Seguridad debilitaba la autoridad del Ministro de Defensa y afectaba el control civil. Los pro – reforma respondían que el poder militar ya estaba concentrado, pero en las manos equivocadas, en FFAA autónomas.⁵²

Los JJEEMM se oponían a perder poder con el argumento que asignarle al PRES JJ EMC la función de principal asesor militar lo convertía en la única fuente de asesoramiento militar, cuando no tenía responsabilidad operacional y acceso a un conocimiento profundo de la realidad. Lo que afectaba el control civil porque aislaba a las autoridades civiles y las privaba de la multiplicidad de opciones y perspectivas que podían aportar las FFAA.

Para no perder la iniciativa política, apremiado por el creciente debate público, en junio de 1985 el Presidente Reagan instituyó una Comisión para estudiar las instituciones de la Defensa. Se denominó “Cinta Azul” sobre administración de la defensa, también conocida como Comisión Packard por el nombre de su Presidente David Packard.⁵³ Aunque arribó a resultados similares que estudios previos, sus conclusiones fueron más importantes. Por haber sido creada por el Poder Ejecutivo, permitió sumar hacia una postura pro reforma a las autoridades civiles que hasta ese momento habían representado la opinión de los JJEEMM, contraria a las reformas. Identificó los siguientes problemas:

- La falta de autoridad del PRES JJ EMC.
- La responsabilidad dual de los JJEEMM como Jefes de sus respectivas Fuerzas e integrantes del EMC, que provocaba conflictos de intereses.
- La necesidad de alcanzar unanimidad que generaba lentitud del proceso para tomar decisiones debido al poder de veto que tenían las FFAA y conspiraba contra la calidad y profundidad de la estrategia militar.
- El carácter cerrado del sistema de funcionamiento del EMC que facilitaba la perpetuación de prácticas y procedimientos.
- La falta de educación y experiencia en lo conjunto de los oficiales integrantes del Estado Mayor Conjunto por el alto nivel de rotación y porque las Fuerzas no enviaban a sus oficiales más calificados.
- El conflicto de intereses de los oficiales que servían en el EMC que tenían mayores incentivos para proteger los intereses de sus propias Fuerzas.
- La escasa relevancia y consideración que tenían las necesidades de los Comandantes Operacionales Unificados en las decisiones de las Fuerzas Armadas.

La Comisión propuso como solución fortalecer la autoridad del Pres JJ EMC para desvincular e independizar el asesoramiento militar de los intereses particulares de cada Fuerza, a través de lo siguiente:

- Designarlo como asesor militar principal del Presidente, del Consejo Nacional de Seguridad y del Ministro de Defensa, con responsabilidad de presentar su propio asesoramiento y también por separado el de la Junta de Jefes.
- Darle la responsabilidad de preparar la estrategia militar, sin formar parte de la cadena de comando.

- Designarlo como el único nivel a través del cual se canalizan las comunicaciones entre autoridades civiles y militares. Responsable de transmitir las directivas y órdenes del Presidente y Ministro de Defensa a los Comandos Operacionales Unificados; y a la vez, ser vocero de los requerimientos de éstos Comandos ante las autoridades civiles.

En enero de 1985 se había presentado un estudio en el Congreso dirigido por un funcionario profesional del Congreso James R. Locher,⁵⁴ titulado *Reorganización de la Defensa: La necesidad de cambio*⁵⁵ que sería la referencia fundamental para el tratamiento de la ley introducida por los Senadores Barry Goldwater y Sam Nunn.⁵⁶

Finalmente, el 1ro de octubre de 1986, las dos cámaras del Congreso aprobaron la ley denominada Acta Goldwater – Nichols, por el Senador y el Representante que habían intervenido en su tratamiento.⁵⁷ Fue el producto de cuatro años de intensos debates y disputas en el Congreso bajo la consigna de mejorar la Defensa Nacional a través de una mayor eficacia militar. La sucesión de fracasos operacionales había creado las condiciones para los cambios profundos que implicó la ley. Los estudios previos habían producido diagnósticos similares y soluciones dispares. La nueva ley⁵⁸ establecía lo siguiente:

Fortalecimiento del control civil: las deficiencias que la ley trataba de resolver era la incapacidad del Ministro de Defensa para **integrar** las capacidades de las cuatro FFAA con las misiones operacionales y la debilidad de su autoridad por la falta de un asesoramiento militar independiente del monopolio de información militar. La relación entre el Ministro y los Secretarios civiles de cada Fuerza no estaba claramente definida desde el Acta de 1947, lo que hacía que éstos tendieran a ser independientes o alinearse con las Fuerzas Armadas en contra del Ministro, a quien aislaban y debilitaban políticamente. A menudo, se conducían más como representantes de las Fuerzas ante el Ministro que como representantes de éste ante las Fuerzas. Para remediar estos problemas, la nueva Ley estableció que “el Ministro tiene el único y último poder de decisión en todos los asuntos relativos al Ministerio”; es decir que no quedaban áreas por fuera de la jurisdicción del Ministro y que éste era la última instancia en todos los asuntos. Al designarse al PRES JJ EMC como principal asesor militar se buscaba desvincularlo de los intereses particulares de la Fuerza para hacerlo aliado del Ministro de Defensa, representante de lo militar como un todo y no de las partes. Durante el debate, las críticas se habían centrado en que se debilitaba el control civil por el poder que se le otorgaba al PRES JJ EMC, como única fuente que monopolizaba el control y la información militar.

Autoridad del PRES JJ EMC: La nueva Ley le otorgaba la responsabilidad de supervisión sobre los Comandantes Operacionales unificados. Establecía que a criterio presidencial puede determinarse que todas las comunicaciones entre el Presidente, el Ministro y los Comandantes Operacionales se ejecuten a través del PRES JJ EMC y también puede requerirle que lo asista en sus funciones de comando, al igual que el Ministro de Defensa, pero se aclara que eso no le confiere autoridad de comando. También se le asigna la responsabilidad de ser vocero del Comandante Operacional con el objeto de darle mayor llegada y posibilidades de influencia sobre la Autoridad Nacional de Comando. De este modo, se procuraba que el PRES JJ EMC tuviese un rol en el funcionamiento efectivo de la cadena de comando sin darle el comando de todas las FFAA, aunque no se establece la obligatoriedad que las autoridades políticas lo utilicen de interlocutor. A diferencia del Reino Unido, el Comandante Operacional puede funcionar como una fuente adicional y directa de acceso de las autoridades políticas a información militar, al no estar el PRES JJ EMC incluido en la cadena de comando.

Asesoramiento militar: la obligatoriedad de alcanzar consenso entre los JJEEMM de las FFAA para asesorar o formular estrategias imponía la necesidad de acuerdos que implicaban un interminable intercambio de intereses y favores que hacía lento el proceso de toma de decisiones y producía un asesoramiento de baja calidad al Presidente, Ministro de Defensa y Consejo Nacional de Seguridad. Para resolver este problema se designó al PRES JJ EMC como asesor militar principal, se le otorgó el monopolio del asesoramiento en detrimento de los JJEEMM, pero no se le dio autoridad de comando para no hacerlo demasiado poderoso. La cadena de comando iba desde el Presidente, al Ministro de Defensa y al Comandante Operacional.

Los JJEEMM, en su carácter de miembros de la Junta de Jefes del EMC, mantenían sus responsabilidades de asesoramiento ante las autoridades nacionales de comando (Presidente y Ministro de Defensa) porque se les garantizaba el derecho de hacer conocer sus opiniones divergentes. Se obligaba al PRES JJ EMC a hacer conocer las disidencias en su asesoramiento. Si un miembro de la Junta de Jefes presentaba diferencias con la posición del PRES JJ EMC, éste tenía la obligación de transmitir al Presidente, Ministro y Consejo Nacional de Seguridad su propia opinión y la del disidente. Los JJEEMM también mantenían el derecho a hacer recomendaciones independientes al Congreso, informando previamente al Ministro de Defensa.

Unificación en el empleo de Fuerzas: La falta de unidad de comando que provocaba confusión en la cadena de comando era mencionada como la causa principal de las fallas en las operaciones militares durante las décadas del 80 y del 90. El acta de 1958 definía la cadena de comando operacional pero no la administrativa. Ello permitía que los JJEEMM, pese a no estar incluidos en la cadena de comando operacional, pudiesen ejercer influencia mediante su rol en la cadena de comando administrativa a través de la manera en que cumplían con los requerimientos y se proporcionaba apoyo de tropas y logístico a los Comandantes Operacionales. La Ley buscó resolver este problema otorgándole la responsabilidad de satisfacer requerimientos operacionales a los Secretarios de las Fuerzas, de manera que fuesen estas necesidades las que prevalecieran en la definición de los apoyos y no los intereses particulares de las FFAA. La ley procuraba definir responsabilidades con mayor precisión: los comandantes operacionales definían los requerimientos; el PRES JJ EMC debía consolidarlos y sintetizarlos estableciendo prioridades; las FFAA tenían que satisfacerlos.

Para lograr unidad de comando la ley fortaleció la autoridad del PRES JJ EMC y de los Comandantes Operacionales en detrimento de los JJEEMM que mantenían sólo las atribuciones necesarias para cumplir doce funciones como responsables de las FFAA claramente especificadas.⁵⁹ Al PRES JJ EMC se le dio la responsabilidad de preparar la doctrina y el adiestramiento conjunto y la autoridad para organizar sus comandos, asignar funciones de comando a sus subordinados, coordinar y aprobar el apoyo administrativo y logístico, seleccionar y aplicar justicia militar a sus subordinados.

Para resolver la falta de articulación entre objetivos políticos, estrategia y planes operacionales como consecuencia de la falta o exceso de control civil; la ley establecía que el Presidente debía realizar un informe anual de estrategia de seguridad nacional, donde establecía los objetivos y supuestos políticos como base para el planeamiento. A partir de allí, el Ministro de Defensa debía realizar un documento con la orientación y supuestos políticos a tener en cuenta para realizar los planes operacionales. Basado en esos documentos, el PRES JJ EMC debía preparar la estrategia militar y los Comandantes Operacionales sus planes operacionales, alineando cursos de acción y disponibilidad de recursos.

Administración de recursos: Como el planeamiento y los procedimientos para seleccionar objetivos militares eran poco exhaustivos, las metas estratégicas eran poco claras y las necesidades de recursos se planteaban en un nivel muy general con un grado de ambigüedad que facilitaba a cada Fuerza seguir su interés particular, en vez de una estrategia

integral alineada con recursos. Para resolver este problema, la nueva ley le asignó al PRES JJ EMC las siguientes responsabilidades:

- Asesorar al Ministro de Defensa respecto a las prioridades de los comandantes operacionales.
- Supervisar y aprobar si los planes, programas y presupuestos de las FFAA responden a los planes estratégicos y prioridades articuladas por los comandantes operacionales.
- La autoridad para realizar planes alternativos y recomendaciones al Ministro de Defensa.

Los mecanismos de control civil disponibles luego de estas reformas eran los siguientes:

MECANISMOS DE ASESORAMIENTO	MECANISMOS DE TRANSMISION DE ORDENES E INTENCIONES	MECANISMOS DE SUPERVISION Y MONITOREO
<p>Estado Mayor Conjunto: instrumento de trabajo de las autoridades civiles al designar al Pres JJ EMC como asesor militar principal.</p> <p>El Pres JJ EMC puede presentar planes alternativos por decisión propia. Aunque tiene la obligación de presentar las opiniones divergentes de los JJEEMM ante el Presidente / Min Def/ Consejo Nacional de Seguridad.</p> <p>Los JJEEMM continúan manteniendo acceso al Congreso.</p> <p>Acceso directo a los Comandantes Operacionales Unificados para obtener información no filtrada por intereses distintos a los de la misión.</p> <p>Mecanismos de asesoramiento externo: creación de comisiones ad hoc para investigar y analizar asuntos y problemas particulares.</p> <p>Utilización de estudios y análisis de una amplia comunidad estratégica conformada por think tanks y centros académicos especializados.</p>	<p>A criterio presidencial puede determinarse que el Pres JJ EMC sea el medio para realizar todas las comunicaciones con los Comandantes Operacionales.</p> <p>La cadena de comando va directamente desde el Pres/Min Def al Cte Op, sacando al Pres JJ EMC y JJEEMM para transmitir órdenes sin niveles intermedios.</p>	<p>El PRES JJ EMC tiene responsabilidad de supervisión sobre los Comandos Operacionales Unificados. Puede asistir al Pres/ Min Def en el ejercicio de las responsabilidades de comando.</p> <p>El Pres JJ EMC tiene responsabilidad de supervisión sobre los planes, programas y presupuestos de las FFAA.</p> <p>El Pres JJ EMC tiene responsabilidad de supervisión sobre el cumplimiento de las FFAA de los requerimientos de los Cte op.</p>

Síntesis de las principales reformas desde la Segunda Guerra Mundial:

AÑOS	REFORMAS
1947	<p>Acta Nacional de Seguridad de 1947: Creación del Establecimiento Militar Nacional con Ministerios de Defensa, de Guerra, de Marina y de Fuerza Aérea. Creación del Ministerio de Defensa. Creación del Estado Mayor Conjunto y el cargo de Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto. Creación de la CIA (Agencia Central de Inteligencia). Creación del Consejo Nacional de Seguridad.</p>
1949	<p>Enmienda de 1949: Cambia de nombre de “Establecimiento Militar Nacional” por el de “Departamento de Defensa”. Se baja el rango de los ministerios de las FFAA a secretarías y se las excluye del gabinete y del consejo nacional de seguridad. El Ministro de Defensa queda con acceso exclusivo al Gabinete. Se establece que los JJEEMM integran la cadena de comando en las operaciones militares como autoridad superior a los comandantes operacionales unificados. Se designa un Jefe de Estado Mayor como “Oficial Ejecutivo” según el tipo de operación.</p>
1953	<p>Se elimina la posición de Oficial Ejecutivo. Se establece que el Pres JJ EMC es asesor exclusivo del Min Def. Se establece que los JJEEMM intervienen en el EMC como representantes de sus Fuerzas, sin atribuciones para adoptar decisiones conjuntas. Se establece una cadena de comando que va desde el Presidente, al Ministro de Defensa, a los Secretarios de las FFAA y a los Comandantes Operacionales Unificados.</p>
1958	<p>Acta de Reorganización de Defensa de 1958: Se proporciona derecho a voto al Pres JJ EMC como factor de desempate de las decisiones y se elimina el requisito de decisión unánime de la JJ EMC. Se autoriza al Presidente a establecer comandos operacionales unificados. Se incrementa la estructura del EMC. Se crea el puesto de Subjefe de Estado Mayor para cada Fuerza. Se excluye de la cadena de comando a los Secretarios Civiles y a los JJEEMM de las Fuerzas. La cadena de comando se conforma con el Presidente, el Ministro de Defensa y el Comandante Operacional. Se mantiene la previsión que los JJEEMM puedan realizar recomendaciones al Congreso, informando previamente al Ministro de Defensa. Se permite al Pres JJ EMC designar a los oficiales del EMC en consulta con los JJEEMM, quienes mantienen el derecho de proponer y el Pres JJ EMC de vetar las propuestas.</p>
1986	<p>Ley Goldwater – Nichols: Otorga al Ministro de Defensa autoridad como última instancia de decisión sobre todos los asuntos del Ministerio, quitando esas facultades a las secretarías y JJEEMM de las fuerzas. Se designa al Pres JJ EMC como asesor militar principal y se otorga autoridad para proponer opciones por si mismo sin necesidad de aprobación por parte de los JJEEMM. Se establece la obligatoriedad para el Pres JJ EMC de hacer conocer las disidencias de los JJEEMM y se mantiene la previsión para éstos de hacer recomendaciones independientes al Congreso. Se otorga al Pres JJ EMC la responsabilidad de organizar los comandos conjuntos, coordinar el apoyo a los comandos operacionales, consolidar y establecer prioridades en los requerimientos de los comandos operacionales. Se otorga al Pres JJ EMC responsabilidad de supervisión y enlace con autoridad delegada del Presidente / Min Def. Se otorga al Pres JJ EMC la responsabilidad de supervisar y aprobar los planes, programas</p>

	<p>y presupuestos de las FFAA</p> <p>Se mantiene la cadena de comando operacional con el Presidente, el Ministro de Defensa y el Comandante Operacional y se cambia la cadena de comando administrativa. Se otorga a las secretarías de las Fuerzas la responsabilidad de satisfacer los requerimientos operacionales de los comandos operacionales unificados.</p>
--	---

Conclusiones

El fundamento principal durante todo el proceso de evolución de las instituciones de la Defensa de los EUA fue incrementar la eficacia militar. Para ello era necesario asegurar un control civil que tuviera la capacidad de conducir la estrategia militar y subordinarla a objetivos políticos mediante mecanismos de control que permitieran el acceso a la información y conocimiento militar. Las sucesivas leyes fueron disminuyendo la influencia y autonomía que tenían las Fuerzas Armadas para hacer prevalecer imperativos militares particulares por sobre imperativos políticos en la estrategia militar.

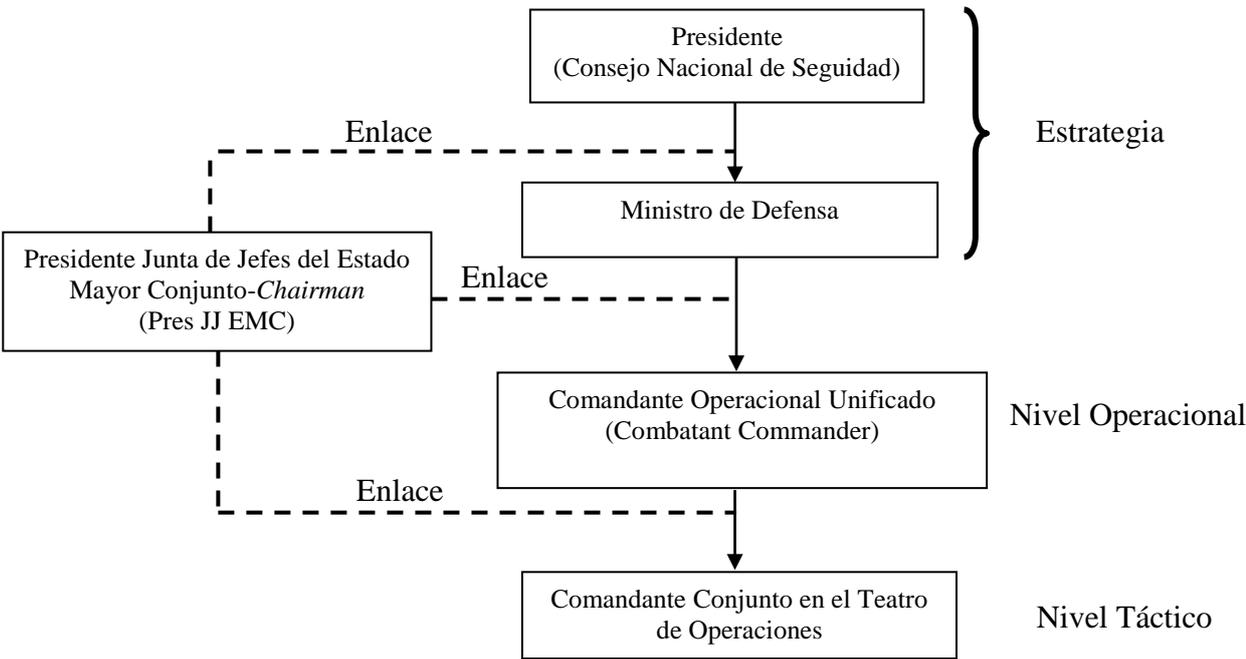
Hasta la promulgación de la ley Goldwater-Nichols, el Estado Mayor Conjunto y los Comandos Operacionales Unificados estaban dominados por los JJEEMM de las FFAA, con una lógica de funcionamiento que los llevaba a operar durante la paz como responsables de organizaciones destinadas a procurarse medios, más que como organizaciones responsables de formular y aplicar estrategias integradas y coordinadas. Para cada asunto, los JJEEMM debían afrontar prolongadas discusiones y negociaciones internas hasta alcanzar los acuerdos unánimes que requería el sistema, lo que entorpecía las decisiones más importantes y disputadas. Como un desacuerdo implicaba veto, las decisiones sólo podían producirse cuando todos los intereses particulares eran tenidos en cuenta, lo que resultaba en un mínimo común denominador entre posiciones diferentes. La decisión que surgía no era la opción de empleo militar más favorable para cumplir el objetivo o la intención política, sino la que mejor satisfacía los intereses particulares de cada una de las Fuerzas. El resultado era descoordinación, ineficiencias, redundancias innecesarias, falta de unidad de acción. En los procedimientos de toma de decisiones prevalecía el consenso burocrático o administrativo sobre el propósito estratégico. Se subordinaba misión a intereses sectoriales. Las propuestas militares no proporcionaban a las autoridades civiles opciones para el empleo de fuerzas, sino un consenso burocrático rígido que dejaba el Presidente y al Ministro de Defensa ante la única alternativa de aceptar la opción propuesta por las FFAA, o desaprobala y quedarse sin

alternativa operacional. Este modo de funcionamiento limitaba el alcance de las autoridades civiles, obligadas a decidir entre la propuesta militar o nada.

La ley Goldwater-Nichols redujo la intervención de las Fuerzas Armadas en el Estado Mayor Conjunto y en los Comandos Operacionales Unificados, con el propósito de independizar el asesoramiento militar de los intereses particulares de cada Fuerza para orientarlo hacia una perspectiva integral de la Defensa Nacional; haciendo del Pres JJ EMC y la estructura del EMC, un instrumento de trabajo de las autoridades civiles y no de las FFAA. Al designar al PRES JJ EMC como asesor militar principal, la ley le transfirió las responsabilidades que anteriormente ejercía la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto de modo corporativo. El poder de las FFAA se transfirió a quien tenía la responsabilidad de coordinar su funcionamiento. Su autoridad estaba basada en el acceso exclusivo al Presidente, Ministro y Consejo Nacional de Seguridad, y no en la representación de los intereses de las Fuerzas Armadas.

La nueva ley otorgaba a las autoridades civiles la opción de relacionarse directamente con el Comandante Operacional Unificado, para que el Presidente y el Ministro de Defensa tengan acceso a información, y puedan transmitir intenciones y directivas sin intermediación de otra jerarquía militar. Aunque el Pres JJ EMC no forma parte de la cadena de comando, la ley prevé que sea el interlocutor entre el Presidente / Ministro de Defensa y los comandantes operacionales, pero no establece la obligatoriedad de realizar las comunicaciones a través de él.

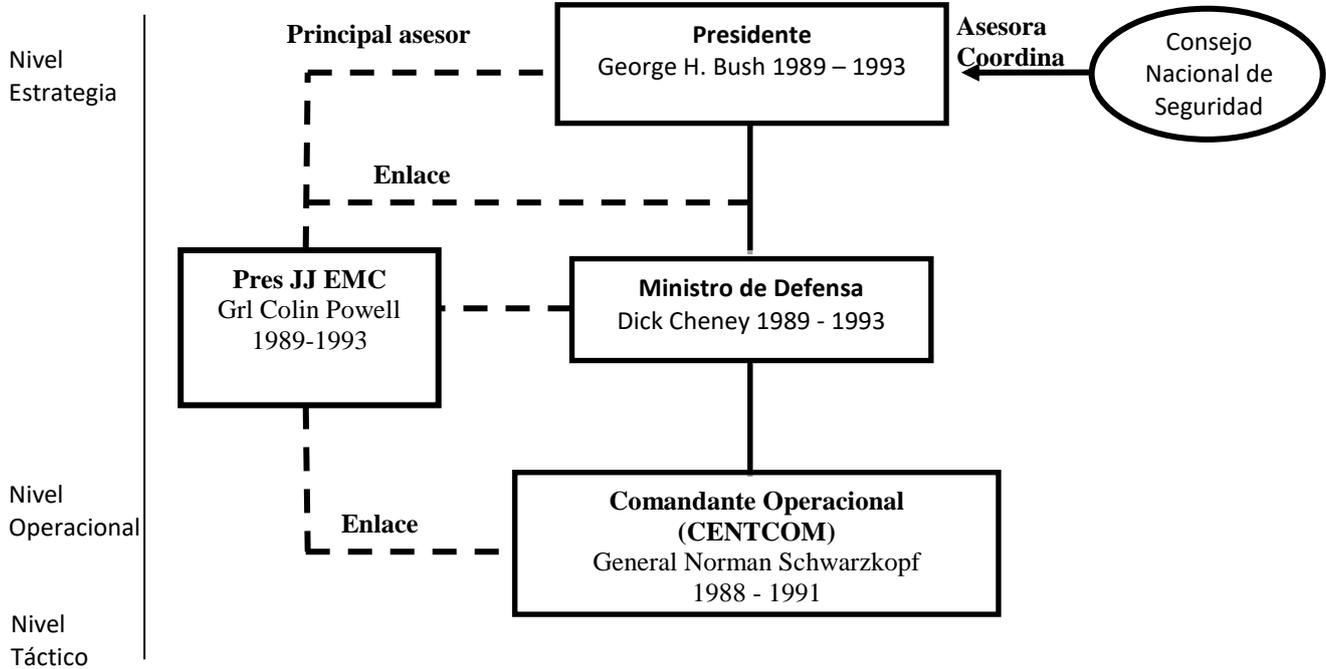
Actualmente, EUA reconoce tres niveles de guerra que son los siguientes:



El Presidente, apoyado en el Consejo Nacional de Seguridad establece la política y los objetivos estratégicos nacionales. Desarrolla y utiliza recursos nacionales para lograrlos. El Ministro de Defensa, asesorado por el Pres JJ EMC, transforma esos objetivos en objetivos estratégicos militares que permiten identificar la situación militar a lograr para orientar el planeamiento operacional. El nivel operacional integra la estrategia con la táctica, el empleo de fuerzas con los objetivos de la estrategia militar para definir los objetivos operacionales. Establece la secuencia de tareas tácticas a cumplir para alcanzar esos objetivos operacionales. Se ocupa del planeamiento y ejecución de operaciones militares, del desarrollo de campañas militares, de organizar y emplear fuerzas militares integrando los objetivos recibidos, los medios puestos a su disposición, y las opciones o modos de acción. El nivel táctico es el nivel donde se desarrollan las batallas y los combates, donde se emplean las fuerzas en relación al enemigo para lograr los objetivos tácticos.

GUERRA DEL GOLFO

Autoridades civiles y militares:



La Guerra del Golfo (también se la denomina 1ra Guerra de Iraq) se inicia el 2 de agosto de 1990 cuando Iraq invade Kuwait para anexionarlo, y termina el 28 de febrero de 1991 con el cese de fuego establecido por los Estados Unidos de América, a la cabeza de una coalición de 35 naciones, luego de liberar Kuwait y aceptar la rendición de los iraquíes. Las autoridades civiles ejercieron un control civil dominante para conducir la estrategia militar, coordinar los esfuerzos y modificarla según las cambiantes necesidades políticas. Apelaron al asesoramiento civil cuando percibieron resistencia militar para cumplir con las intenciones políticas.

Durante años EUA había mantenido relaciones irregulares con Iraq. El régimen sunita de Saddam Hussein era considerado por la diplomacia estadounidense como un contrapeso geopolítico al régimen chiita revolucionario de Irán desde la caída de Reza Pahlevi en 1979. La comunidad de inteligencia había alertado sobre la necesidad de moderar su comportamiento por el peligro potencial que representaba un aumento desproporcionado de su poder militar que lo colocaba en el primer lugar entre las naciones árabes. No obstante, había

prevalecido el criterio de no evaluarlo como una amenaza, porque se evaluaba que el desgaste sufrido en ocho años de guerra con Irán, hacía poco probable el uso del poder militar.

Desde mediados de julio la CIA⁶⁰ y el Comando Operacional Centro⁶¹ (de aquí en adelante CENTCOM por sus siglas en inglés de Central Command), con jurisdicción militar sobre esa parte de Medio Oriente, habían alertado sobre la posibilidad de una invasión de Iraq a Kuwait. Sin embargo, la ofensiva militar del 2 de agosto de 1990 resultó una sorpresa en cuanto a la oportunidad y el alcance.⁶²

Desde las primeras reuniones del Consejo Nacional de Seguridad la opinión dominante entre los funcionarios políticos, incluidos el Ministro de Defensa Dick Cheney y el Secretario de Estado James Baker, era que la aceptación de la invasión a Kuwait dañaba severamente la credibilidad de los EUA en el mundo y que era necesario una respuesta militar aleccionadora. En tiempos en que la debacle de la Unión Soviética ubicaba a los EUA como la potencia dominante, se quería evitar que la invasión iraquí fuera interpretada como un vacío de poder producto del fin de la rivalidad entre superpotencias de la Guerra Fría, que muchos en el mundo se verían tentados a explotar.

El General Colin Powell,⁶³ Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto, ocupaba el cargo que la nueva ley Goldwater Nichols había buscado darle mayor poder como principal asesor militar del Presidente para asegurar la subordinación de la estrategia militar a la estrategia nacional y la coordinación e integración entre las FFAA. Powell sumaba al poder de su cargo, la influencia personal que tenía en Washington por haber ocupado el importante cargo político de Asesor Nacional de Seguridad⁶⁴ del Presidente Ronald Reagan. El actual Presidente George H Bush, había sido el Vicepresidente de Reagan durante ese período.

Inicialmente, Powell se opuso a que se consideraran acciones militares para liberar Kuwait. Su opinión era que la intervención militar debía limitarse a la defensa de Arabia Saudita que estaba bajo amenaza de ataque con fuerzas iraquíes posicionadas en la frontera. Los militares habían desarrollado una nueva estrategia para intervenciones militares, modelada por las lecciones de Vietnam, que tenía en el General Powell a uno de los principales impulsores. En los círculos de Defensa se denominaba “doctrina Powell”⁶⁵ a una serie de principios y reglas para el uso de la Fuerza que había determinado en 1984 el Ministro de Defensa del Presidente Reagan, Caspar Weinberger, con la premisa de no repetir los errores de Vietnam, cuando Powell era su principal asesor militar. La doctrina establecía

la necesidad de emplear la fuerza militar como último recurso luego de haber agotado todas las demás opciones, políticas, diplomáticas y económicas. No aprobar intervenciones militares donde no pudieran definirse con claridad objetivos políticos claros que permitieran evaluar con precisión que fuerzas utilizar y como hacerlo, determinando concretamente el estado final deseado. Se consideraba esencial disponer de un manifiesto apoyo de la opinión pública. Debían emplearse fuerzas muy superiores a las del enemigo que garantizaran una victoria decisiva para evitar ser aferrados en conflictos no susceptibles a victorias rápidas y decisivas.⁶⁶

La doctrina Powell era una reacción a la carga histórica sobre la responsabilidad de las autoridades militares de Vietnam en el fracaso militar por no haber exigido a las autoridades políticas objetivos claros para el empleo de la fuerza,⁶⁷ y de haber combatido “con las manos atadas” por no haber presionado lo suficiente para utilizar todos los recursos disponibles. Powell había expresado que no estaba de acuerdo en iniciar una guerra en Medio Oriente que sería políticamente contraproducente, “ganar la victoria podría implicar perder la paz”.⁶⁸ La reluctancia de Powell a apoyar acciones militares sin que se hayan agotado las instancias diplomáticas o aplicado sanciones económicas, lo llevó a cuestionar en las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad la racionalidad política de ir a la guerra para liberar Kuwait. Esa posición contraria lo enfrentó al Ministro de Defensa Dick Cheney, quien en una reunión llegó a expresarle que su puesto no era de Secretario de Estado, ni de Ministro de Defensa, y que había dejado de ser el Asesor Nacional de Seguridad, por lo que su asesoramiento debía limitarse al punto de vista militar.⁶⁹

Powell le solicitó al Comandante Operacional de CENTCOM, General Schwarzkopf, que preparara sólo un plan defensivo para responder a la amenaza inmediata iraquí sobre Arabia Saudita, con el objeto de ser presentado al Presidente. Al finalizar la exposición fue interrogado sobre el tiempo estimado para preparar una campaña militar de liberación sobre Kuwait. La respuesta de Schwarzkopf respecto a que se necesitaba un mínimo de ocho a diez meses para transportar y concentrar las fuerzas necesarias, moderó las expectativas del Ministro Cheney para apresurar una ofensiva, y sirvió para reforzar la posición de Powell de concentrarse sólo en la defensa de Arabia Saudita.⁷⁰

Washington logró definir una estrategia política y militar para responder al problema inmediato que era la defensa de Arabia Saudita. Ante el peligro inminente, el país árabe cedió en su resistencia a evitar la presencia de tropas occidentales en su territorio y autorizó el

despliegue de tropas estadounidense para iniciar la campaña militar de defensa denominada “Escudo del Desierto”. Powell no creía que la opinión pública apoyaría un despliegue prolongado de tropas en el Desierto y que el Presidente estaría dispuesto a arriesgar vidas para liberar Kuwait. Pero obligado a cumplir las directivas políticas le indicó a Schwarzkopf que iniciara el planeamiento de una campaña militar ofensiva para liberar Kuwait, que más tarde sería denominada “Tormenta del Desierto”.

De acuerdo a la nueva ley Goldwater Nichols que había tenido como objetivo favorecer la unidad de comando de las operaciones militares, todo el planeamiento debía ser realizado por el Comando Operacional con jurisdicción en Iraq (CENTCOM) conducido por el General Schwarzkopf. Sin embargo, CENTCOM no tenía la estructura de Estado Mayor para realizarlo y solicitó apoyo al Estado Mayor Conjunto. Ello habilitó la oportunidad para que la Fuerza Aérea pudiera intervenir con la intención de promover una campaña de bombardeo estratégico que buscaría definir el conflicto por sí misma, sin que fuese necesario una campaña militar terrestre.

El plan diseñado por el Coronel Warden, y promovido por el Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea, General Michael Dugan, se denominó “Trueno Instantáneo”. Se trataba de un plan concebido para ser ejecutado en forma independiente de las otras Fuerzas. Consistía en establecer prioridades de blancos, dividiéndolos en “cinco anillos”. El primero sería destruir la capacidad iraquí de comando, control, comunicaciones para neutralizar la capacidad de toma de decisiones del régimen. El segundo anillo consistía en la destrucción de fábricas, fuentes de energía y refinerías para afectar la economía y el funcionamiento del país. El tercero los medios de transporte, movimiento y distribución para paralizar el tráfico militar y terrestre. El cuarto sería atacar los centros de producción para afectar la voluntad de defensa de la población, que fue descartado por considerarse no humanitario. El quinto y último era el ataque a las fuerzas militares. Es decir, los ataques aéreos no se concentrarían en las fuerzas iraquíes en Kuwait, ni en las fuerzas más poderosas de Saddam Hussein que eran las divisiones de la Guardia Republicana, sino sobre los instrumentos de control del régimen y la infraestructura básica para el funcionamiento del país y el esfuerzo militar. El propósito general era ganar la guerra sólo a través del poder aéreo sin necesidad de acciones terrestres, mediante un ataque masivo de seis días sobre los centros de mando, liderazgo y comunicaciones de Iraq. El ataque a las fuerzas terrestres se preveía para la última fase, a la que se suponía que no se llegaría porque se esperaba el colapso del gobierno de Iraq.⁷¹

El plan no era de CENTCOM como establecía la ley, sino de la Fuerza Aérea.⁷² El equipo de planeamiento viajó desde Washington a Riyadh para proponer el plan en el Puesto Comando de CENTCOM que lo recibió favorablemente. Schwarzkopf desconfiaba que fuese posible derrotar a los iraquíes sólo con ataques aéreos, pero su Estado Mayor no había terminado ningún plan. El plan aéreo era el primero del que disponía en condiciones de ser presentado a las autoridades civiles en caso de recibir presiones políticas para iniciar acciones contra Iraq. Coincidió con el modo de ejecución de la campaña aérea, con la instrumentación pero no con la finalidad. Estaba de acuerdo con la distribución de los blancos, pero la consideraba una fase previa a la ofensiva terrestre para desgastar las defensas iraquíes y no como la fase decisiva.

Luego, el mismo plan fue expuesto al Pres JJ EMC General Colin Powell, quien fue más escéptico respecto a las garantías de éxito y posibilidades de evitar un ataque terrestre. En su opinión, el objetivo de la campaña militar tendría que ser no sólo la liberación de Kuwait sino la eliminación de la capacidad de Iraq de constituir una amenaza futura, lo que requería la destrucción de su potente Ejército. El plan de la Fuerza Aérea colocaba como última prioridad a la degradación de las fuerzas terrestres, brazo ejecutor de las políticas de Saddam. No obstante, el Pres JJ EMC dio su aprobación para continuar el planeamiento y ordenó a la Fuerza Aérea que lo hiciera en el marco del Estado Mayor Conjunto.

CENTCOM, evaluaba el plan de la Fuerza Aérea como excesivamente teórico y optimista. La preocupación principal en el puesto de comando en Riyadh era la debilidad de la defensa de Arabia Saudita por las escasas fuerzas disponibles, que continuaban arribando desde los EUA, en momentos en que las tropas iraquíes estaban desplegadas en la frontera en condiciones de atacar. En ese sentido, se consideraba poco realista que desde Washington se priorizaran ataques sobre blancos en centros de mando político en Bagdad cuando se estaba ante una amenaza terrestre inmediata. Incluso, se consideraba que la realización de ataques aéreos sobre Bagdad, podía precipitar una respuesta terrestre iraquí atacando a las tropas estadounidenses que se preparaban en Arabia Saudita.

El equipo de planeamiento de la Fuerza Aérea sostenía que CENTCOM no apreciaba el potencial del bombardeo estratégico y que se exageraba el problema de la defensa por un eventual ataque terrestre. La diferencia de opiniones la saldaba la ley Goldwater Nichols que le asignaba responsabilidad exclusiva en el planeamiento al comando operacional. Uno de los logros de la ley era el fortalecimiento de la autoridad del Comandante Operacional para que

las prioridades militares se fijaran según las necesidades del teatro de operaciones y no en función de necesidades políticas o burocráticas de las Fuerzas Armadas. La Marina tampoco estaba de acuerdo con la campaña aérea propuesta por la Fuerza Aérea. Cuestionaba la idea de ataque simultáneo sobre una variedad de blancos iraquíes sin que primero se neutralizara la defensa antiaérea iraquí, para minimizar los riesgos de baja, que era lo que establecía la doctrina táctica. La disputa alcanzó el grado de una seria confrontación con el Comandante de las Fuerzas de la Marina en la región, Vicealmirante Henry Mauz que se opuso al plan de iniciar los ataques sobre Bagdad, sin antes dedicar dos o tres días para suprimir la defensa antiaérea. El General Glosson, a cargo de la campaña aérea, subordinado del Comandante del Componente Aéreo General Horner, ganó finalmente la partida con el General Schwarzkopf que apoyó la posición de la Fuerza Aérea. No obstante, Schwarzkopf advirtió al General Glosson que evitara que las presiones de Washington intervinieran en los planes de CENTCOM.

Receloso de las presiones, Schwarzkopf no autorizó al General Horner a que se le expusiera el plan de la campaña aérea al Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea General Michael Dugan cuando realizó una visita al Puesto Comando de CENTCOM en Riyadh, Ante la insistencia, finalmente autorizó la exposición de lo que sucedería en las primeras 24 hs. Fue suficiente para que Dugan viera que el plan de CENTCOM reflejaba en gran medida el plan original *Trueno Instantáneo* de su Fuerza, pero consciente de las resistencias a vencer decidió asumir la misión de hacer proselitismo de poder aéreo. En declaraciones periodísticas expresó que el poder estratégico aéreo podía ganar la guerra por si mismo sin necesidad de otras opciones si se aprobaban los ataques sobre Bagdad; sugirió que podía eliminarse a Saddam Hussein y agregó otros detalles operacionales.⁷³ En momentos que el General Powell solicitaba al Presidente incrementar el envío de tropas terrestres a Iraq, los comentarios de Dugan sugerían que ese esfuerzo era innecesario. El Ministro de Defensa Dick Cheney, con el apoyo de Powell, decidió relevarlo de su puesto cuando llevaba dos meses como Jefe de la Fuerza Aérea.⁷⁴

Cuando llegó el momento de exponer los planes tentativos para la liberación de Kuwait. La presentación de los planificadores enviados por el General Schwarzkopf ante el Presidente, el Ministro de Defensa y el Asesor Nacional de Seguridad resultó decepcionante. Cheney calificó al plan como una obviedad de poca imaginación porque consistía en un ataque frontal con un Cuerpo de Ejército sobre las defensas iraquíes en Kuwait. El Asesor Nacional de

Seguridad Brent Scowcroft, expresó que la presentación del plan generó en las autoridades civiles la percepción de falta de convicción militar para ir a la guerra.⁷⁵ Los miembros del Consejo Nacional de Seguridad consideraron inaceptable el plan presentado por CENTCOM. Luego de dos meses de iniciado el conflicto las autoridades militares no habían demostrado una idea clara de cómo liberar Kuwait. Habían solicitado duplicar las tropas sin poder explicar como usarlas.

La presentación del plan tentativo de la campaña militar en la Casa Blanca incrementó la fricción que ya existía entre autoridades civiles y militares desde que Powell se había opuesto a plantear opciones militares para liberar Kuwait, con el argumento que debían limitarse a la defensa de Arabia Saudita. La desconfianza sobre la voluntad militar de cumplir la intención política, llevó a las autoridades políticas a buscar alternativas fuera de la cadena de comando. Cheney estableció su propia estructura de planeamiento. El mensaje implícito era “si el Estado Mayor Conjunto y CENTCOM no pueden producir un plan que satisfaga la orientación política, les será impuesto uno”.⁷⁶

El monopolio del planeamiento militar iba a ser desafiado desde Washington. Un civil, académico de la Universidad de Stanford que ocupaba el puesto de asistente en asuntos internacionales del Ministerio de Defensa, Henry Rowen proporcionó al Ministro Cheney las ideas generales respecto al plan terrestre. Rowen tenía responsabilidad sobre Medio Oriente y una vez producida la invasión a Kuwait estudió detalladamente junto a otros funcionarios del Pentágono los antecedentes históricos de ejércitos como el británico y los árabes que habían atravesado esa zona del desierto iraquí. Le expresó a Cheney que el plan de CENTCOM de atacar sobre las principales defensas en Kuwait era como la “carga de la brigada ligera”. Con mayor movilidad y medios muy superiores a los casos estudiados, las tropas estadounidenses podrían atacar hacia el oeste con escasas dificultades.⁷⁷ A partir de esa idea el Ministro de Defensa formó un pequeño equipo conducido por un General retirado Dale Vesser integrado por algunos oficiales en actividad y principalmente retirados para desarrollar un plan. Se trataba de una suerte de estado mayor personal del Ministro de Defensa no previsto en las instituciones formales del proceso de toma de decisiones que concentra el planeamiento militar en el Estado Mayor Conjunto y en el Comando Operacional, no en la burocracia civil del Ministerio de Defensa. El equipo de Cheney desarrolló un plan detallado que preveía un concepto de operación diferente al de CENTCOM. En vez de usar ataques aéreos para desgastar a las fuerzas terrestres, preveía mover primero las propias fuerzas terrestres hacia el

oeste de Iraq con el supuesto que ese movimiento obligaría a los iraquíes a reaccionar abandonando sus posiciones de defensa en Kuwait, lo que facilitaría la realización de ataques aéreos sobre blancos en movimiento. Consideraban que un movimiento rápido de tropas que ocupara territorio iraquí y amenazara dirigirse hacia Bagdad podría precipitar un colapso del gobierno de Saddam Hussein. También se esperaba terminar con los ataques de Scud que eran lanzados por los iraquíes desde el oeste con la intención de involucrar a Israel en la guerra para romper la coalición con los países árabes.

Apremiado por la iniciativa de Dick Cheney, el General Colin Powell lanzó también su propio planeamiento a cargo del Director de Operaciones del Estado Mayor Conjunto. Reforzó el Estado Mayor Conjunto con oficiales provenientes de otros comandos representantes de todas las áreas (inteligencia, logística, etc). El plan de Powell produjo seis opciones diferentes bajo los principios de la “doctrina Powell” de ataque masivo con superioridad de fuerzas. En todos los casos, los plazos para el inicio de las operaciones se alargaban por la necesidad de transportar un mayor número de tropas. Una de las opciones planteaba el involucramiento por el oeste que favorecía Cheney y que Powell llevaría a CENTCOM en una visita a Riyadh para que fuese incluido en los planes de Schwarzkopf. El objeto era unirse con CENTCOM en un frente común para oponerse a las interferencias de Cheney en lo que se consideraba un área propia de la jurisdicción profesional militar.

Aprovechando la ausencia de Powell en Arabia Saudita, Cheney decidió anticiparse ante el Presidente para imponer su propio plan. Organizó una exposición en la Casa Blanca y ordenó asistir al Vicejefe del EMC Almirante Jeremiah sin haberle anticipado a Powell. Presentó al Presidente un plan que el Pres JJ EMC no había aprobado.⁷⁸ Para cumplir con las formalidades de la ley había requerido la presencia del Vicejefe EMC con lo que se materializaba la presencia del asesoramiento militar. Luego de presentar el plan Cheney, sin consultar con las autoridades militares, anunció públicamente que el gobierno había decidido enviar más fuerzas al Golfo en un número estimado de 100.000 efectivos. Powell había viajado a Riyadh para definir precisamente la magnitud de las fuerzas, en función de las necesidades surgidas del planeamiento con CENTCOM. Las autoridades civiles habían definido las fuerzas apoyándose en un asesoramiento independiente de las instituciones establecidas legalmente.

Powell y Schwarzkopf convergieron para oponerse a Cheney. Demostraron las fallas y los riesgos que presentaba el plan desde el punto de vista militar. No contemplaba la

destrucción de la Guardia Republicana que era el centro de gravedad del poder militar de Iraq. El plan se basaba en un supuesto de cumplimiento poco probable y no contemplaba contingencias por si no se materializaba. La ocupación del oeste de Iraq haría que Saddam Hussein desplazara las tropas de Kuwait para oponerse al movimiento. Ello facilitaría su destrucción al tener que abandonar posiciones defensivas favorables y exponerse a los ataques aéreos. De no cumplirse ese supuesto, las fuerzas estarían lanzando una ofensiva para caer en el vacío, lo que dejaba a las tropas en posiciones desfavorables arriesgando un fracaso completo de la campaña militar. El plan de Cheney no prosperó pero logró su propósito. Obligó a los militares a cumplir con mayor celeridad las intenciones y directivas civiles. Los llevó a la posición de aceptar el plan o plantear una alternativa diferente que resulte satisfactoria. Schwarzkopf reconoció después de la guerra que la presión de Washington los obligó a perfeccionar la opción del envolvimiento por el oeste, que fue el plan que se ejecutó finalmente.

Otro motivo de fricción entre autoridades civiles y militares fueron las diferencias respecto a los ataques de Iraq con misiles SCUD sobre Israel, que amenazó con intervenir en la guerra si EUA no detenía los ataques sobre su territorio. Ello hubiese significado la ruptura de la coalición con las naciones árabes. El General Schwarzkopf, recibió la orden de otorgarle máxima prioridad a esta tarea, pero consideró que desde el punto de vista militar los misiles no tenían el potencial de provocar ningún daño significativo y que la tarea de encontrar los lugares de lanzamiento a través de Iraq distraería una enorme masa de recursos de los objetivos militares previstos en el plan de campaña, por lo que decidió que la manera más eficiente de afrontar la amenaza era seguir con los planes originales y esperar el inicio de las acciones ofensivas previstas para neutralizar completamente a los misiles.

El Secretario de Defensa Dick Cheney al advertir el incumplimiento exclamó enfurecido, “Mientras yo sea el Ministro, el Ministerio de Defensa hará lo que yo ordene. La prioridad número uno es mantener a Israel fuera de la guerra”.⁷⁹ Se ordenó responder inmediatamente de manera visible a cada misil que se lanzaba contra Israel.

El General Powell trató de mantener el control de la situación y evitar que Cheney llamara directamente a Schwarzkopf, que trataba de minimizar el problema de los Scud para mantener la imagen de control y de éxito sobre la operación, pero esas declaraciones provocaron preocupación en Israel. Schwarzkopf no advertía que la importancia del misil no era militar sino política. Israel había estudiado el problema de los SCUD y creía conocer

como enfrentar la amenaza. Si se le impedía responder por si mismo propuso enviar un enlace a CENTCOM para compartir inteligencia pero esa participación del Estado judío era inaceptable para los aliados árabes.

Lo que para Cheney era propio de su misión como Ministro de Defensa, el asegurarse que CENTCOM no tuviera una visión limitada de sus responsabilidades, para el General Schwarkopft eran interferencias políticas en sus planes militares.⁸⁰

La Marina vio en el problema de los SCUD una oportunidad para darle un rol a sus submarinos que no tenían lugar en una guerra en el Desierto. Argumentó que una planta en el norte de Iraq producía el combustible para los misiles y solicitó autorización para destruirla empleando misiles Tomahawk desde un submarino en el Mediterráneo.

Schwarkopft rechazó la propuesta de la Fuerza Aérea de suspender durante tres días la campaña aérea para concentrar todos los medios aéreos en la búsqueda y destrucción de los SCUDS por todo el oeste de Iraq. Decidió reforzar la búsqueda pero sin suspender la campaña aérea. Luego de la guerra Schwarkopft expresó su queja de que la búsqueda de los Scuds afectó la campaña porque impidió que blancos de importancia fueran atacados.

Finalmente, Israel se mantuvo fuera de la guerra, los esfuerzos estadounidenses no pudieron eliminar completamente la amenaza de los SCUDS aunque la posibilidad de ataques aéreos disminuyó la frecuencia de sus disparos. Un misil tecnológicamente primitivo estuvo cerca de romper la coalición y alterar el curso de la guerra.

La Fuerza Aérea junto a *think tanks* y expertos civiles en Washington seguía tratando de influir al gobierno para emplear el poder aéreo como alternativa de la guerra terrestre. El 3 de diciembre el General Powell fue llamado a testimoniar al Congreso junto al Ministro de Defensa acerca de los planes para expulsar a Iraq de Kuwait. Powell utilizó la oportunidad para defender su visión de la guerra y la necesidad de asegurar una amplia superioridad de fuerzas. Reafirmó que no creía que sólo el poder aéreo pudiera cumplir los objetivos. La ofensiva decisiva sería realizada por fuerzas terrestres. Aprovechó la oportunidad para dirigir un mensaje a quienes se oponían a sus ideas; “aquellos que improvisan planteando estrategias que tienen ciertas posibilidades de ganar; sin pensar en los que tienen la responsabilidad de pensar en estrategias que den garantías de victoria militar, para lo que es necesario utilizar todos los medios que se disponen”.⁸¹

Las declaraciones de Powell preocuparon a la Fuerza Aérea. El Secretario Rice no estaba en la cadena de comando pero tenía acceso al Ministro de Defensa y estaba dispuesto a

utilizarlo para ganar la batalla burocrática. No quería que los dos Generales del Ejército, Powell y Schwarzkopf cambiaran la finalidad que la estrategia aérea de CENTCOM tenía para la Fuerza Aérea. No era preparar la ofensiva terrestre sino ganar la guerra por si misma, para lo que se necesitaba tiempo.

Rice trataba de influir sobre Cheney para que lograra que los generales trataran separadamente el comienzo de las ofensivas aéreas y terrestres, con el objeto de darle mayores posibilidades a la campaña aérea de lograr el objetivo deseado. Trataba de demorar al menos tres semanas el lanzamiento del ataque terrestre para ganar tiempo. Había logrado convencer al Ministro que se presentaba una oportunidad inédita. Los ataques aéreos serían tan efectivos que harían innecesario un ataque terrestre de las fuerzas estadounidenses. La tecnología había cambiado la ecuación de la contribución del poder aéreo al terrestre. Solamente sería necesario que los ejércitos de los países árabes avancen sobre Kuwait para liberarlo; mientras las fuerzas estadounidenses podrían mantenerse como reserva, para intervenir sólo si surgían contingencias.⁸² Logró que Cheney escuchara del Coronel Warden una versión más desarrollada del plan original “Trueno inmediato”, que sólo había sido escuchado por CENTCOM y el EMC.

Interesado en la propuesta de la Fuerza Aérea, Cheney decidió viajar a Riyadh para poner a prueba esta alternativa ante CENTCOM. Rice quería una campaña aérea abierta hasta que se cumpliera el objetivo y CENTCOM proyectaba la campaña aérea como una fase previa a la ofensiva terrestre, cuyo comienzo exacto no estaba determinado. Por razones distintas CENTCOM y la Fuerza Aérea necesitaban tiempo. CENTCOM para terminar de reunir las fuerzas que continuaban arribando a Arabia Saudita y resolver los problemas logísticos. La Fuerza Aérea para probar que la guerra terrestre era innecesaria. Pero en CENTCOM se pensaba que no podía mantenerse por mucho tiempo a las tropas expuestas a los rigores del desierto y se veía la ofensiva terrestre como inevitable. Las expectativas de Cheney de ganar la guerra sin ataque terrestre bajaron cuando CENTCOM fundamentó la inconsistencias de las estimaciones del Coronel Warden de un 90 % del Ejército Iraquí destruido con acciones aéreas.⁸³

Un episodio revelador de la tensión y desconfianza existente en CENTCOM por las presiones de la Fuerza Aérea para asumir un rol más protagónico, es el incidente entre los Generales de la Fuerza Aérea Horner y Glosson y el General Schwarzkopf, cuando el día previo al inicio de los ataques aéreos visitó a los planificadores aéreos para controlar los

blancos que iban a ser atacados. Para destruir a la Guardia Republicana, CENTCOM había previsto evitar que escapara de Kuwait antes del ataque terrestre. Para ello era necesario que los ataques aéreos la mantuvieran aferrada a sus posiciones. Al observar que la mayor parte de los blancos seleccionados eran los estratégicos en Bagdad y no los de la Guardia Republicana, asumió que sus órdenes habían sido modificadas. Amenazó con relevar a los dos generales por no atacar a la Guardia Republicana desde el comienzo. Después terminó aceptando las explicaciones de que sería atacada más tarde de lo que esperaba para disminuir los riesgos de bajas propias. La disputa por el propósito de la campaña aérea se mantuvo durante todo el conflicto. Definir la guerra a través de ataques aéreos sobre Bagdad como presionaba la Fuerza Aérea desde Washington, o desgastar a las fuerzas iraquíes para que se definiera con la ofensiva terrestre como pretendían Powell y Schwarzkopf. De ello dependía el momento en que la prioridad de ataques sobre blancos estratégicos debía cambiar a blancos tácticos.

Los Generales Powell y Schwarzkopf coincidían en que la guerra terrestre debía lanzarse en cuanto fuera posible. La Fuerza Aérea había atacado los centros de mando del régimen de Saddam Hussein, la energía eléctrica, el servicio telefónico, la mayor parte de sus puentes e infraestructura vial pero el gobierno no había caído ni realizado ninguna concesión para un acuerdo de paz. Históricamente, las guerras sólo habían podido definirse a través de la intervención de fuerzas terrestres. La estrategia aérea aspiraba a demostrar que por primera vez la nueva tecnología de munición inteligente de precisión podía resultar decisiva en un conflicto atacando las estructuras e infraestructura del régimen iraquí y no las fuerzas terrestres desplegadas en el desierto. Pero el tiempo para la Fuerza Aérea se agotaba. No había logrado convencer a las autoridades civiles y a los dos generales del Ejército para demorar la ofensiva terrestre hasta que la campaña aérea lograra sus efectos y pudiera evitarla. Con una fecha ya determinada para el inicio de las operaciones terrestres, el Ejército y los Marines presionaban para que la prioridad de los ataques fuera el desgaste de las tropas iraquíes en Kuwait y el sur de Iraq y no Bagdad.⁸⁴ La percepción de los generales del Ejército y de los Marines era que la Fuerza Aérea no trabajaba en equipo absorbida por la idea de lograr victoria a través del poder aéreo. Estaban desconformes con la falta de atención sobre blancos terrestres e insatisfechos con los resultados alcanzados por los ataques aéreos sobre las tropas iraquíes.⁸⁵

En casi seis meses de bombardeo las expectativas iniciales del plan Trueno Instantáneo no se habían cumplido. Si bien no se había logrado el objetivo militar de provocar un cambio

del cálculo político de Iraq que lo obligara a acceder a las demandas estadounidenses; si se había logrado una degradación de las tropas terrestres iraquíes que las habían convertido en inefectivas para el combate. No se había logrado la decisión atacando Bagdad, como aspiraban los planificadores de la Fuerza Aérea, pero si se habían creado las condiciones para lograrla desgastando a las fuerzas terrestres. Aunque eso sólo se podría apreciar luego durante la ofensiva terrestre en la escasa resistencia que presentarían los iraquíes.

Con CENTCOM casi listo para la ofensiva terrestre surgió una propuesta de la Unión Soviética para detenerla ofreciéndose como mediador ante Bagdad. La iniciativa del Presidente Gorbachov respondía a la necesidad de aplacar los sectores soviéticos más conservadores, entre ellos los sectores militares, para evitar una derrota humillante de su histórico aliado y comprador de equipamiento militar. Las autoridades de la Casa Blanca no tenían interés en aceptar una propuesta que evitaba la derrota y permitía al gobierno iraquí mantener intacta la fuente de su poder que eran las Fuerzas Armadas, especialmente la Guardia Republicana. Pero una negativa a la propuesta soviética de posponer la ofensiva se hizo difícil ante la posible intervención del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y de algunos miembros de la coalición como el Presidente de Francia Mitterrand y el de Egipto Mubarak.⁸⁶ La administración Bush, luego de varios días de ofensiva aérea sin resultados decisivos, finalmente se había convencido que la única solución era la ofensiva terrestre. El objetivo inmediato era iniciarla lo más rápido posible sin perder el apoyo de la coalición multinacional; para lo que debía evitarse parecer desinteresado en las posibilidades de paz.⁸⁷

El General Schwarkopft ahora se enfrentaba a la presión para apurar el inicio de la ofensiva terrestre.⁸⁸ Las autoridades políticas veían la propuesta rusa como una amenaza a sus objetivos políticos mientras que las autoridades militares la veían como una oportunidad para lograr el objetivo de liberar Kuwait sin arriesgarse en la ofensiva terrestre, la de mayor probabilidad de bajas. En conversación telefónica, Schwarkopft defendió ante el Ministro Cheney el rol de Moscú para dar una oportunidad de salida para Iraq, aún cuando ello significara salvar a la Guardia Republicana que era el objetivo central de CENTCOM. En una inusual declaración pública, el Vicepresidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto Almirante David Jeremiah expresó que Washington le debía a sus militares explorar la propuesta soviética hasta cerrar la última posibilidad de salvar vidas. Esto abrió otro frente de conflicto entre autoridades militares y civiles. Entre la cautela para afrontar la incertidumbre

de un ataque terrestre y la intención política de dar una lección a todos los países del mundo de la voluntad de la primera potencia mundial de imponer un orden internacional.

Washington quería atacar lo más temprano posible, y estableció la fecha del 22 de febrero. Aunque el Ejército estaba listo los Marines solicitaban tres días más. Schwarkopft le prometió al General Boomer comandante de los Marines que resistirían la presión política para iniciar y le daría tres días más hasta el 25.⁸⁹

Los iraquíes habían aceptado la propuesta soviética de retirada de tropas pero habían requerido como condición un tiempo de cinco a seis meses para retirar las tropas. Los soviéticos lograron bajar a tres semanas para hacer aceptable la propuesta a las autoridades estadounidenses, pero en Washington estaban empeñados en hacer fracasar la propuesta de Moscú. El gobierno de Bush sólo aceptaba siete días en vez de veintiuno. Para evitar que Iraq ganara tiempo estableció un ultimátum para comenzar la retirada el 22 de febrero. Al mediodía del 24 de febrero debía comenzar la retirada. Los iraquíes no respondieron y el 24 de febrero se impartió la orden de lanzar el ataque.

El ataque progresó con menor resistencia de la esperada. Luego de seis meses de preparación, cinco semanas de ofensiva aérea y tres días de ataque terrestre, los Marines liberaron Kuwait. La sincronización prevista en los planes, contemplaba el ataque de los Marines sobre Kuwait un día antes que el envolvimiento por el oeste. El propósito era que los Marines aferraban a los iraquíes en sus posiciones y los desgastaban para que el ataque por el oeste pudiera destruirlos. Pero al retirarse las tropas iraquíes más rápido de lo previsto podrían escapar hacia Iraq antes que el largo envolvimiento por el oeste pudiera alcanzarlos para caer sobre ellos. El principal objetivo de CENTCOM que era la destrucción de la Guardia Republicana no se cumpliría. Al hacerse pública la orden de Bagdad de retirada de tropas entró en juego la ecuación política. El General Powell llamó al General Schwarkopft para advertirle que se incrementaban las posibilidades de un cese de fuego. Los rusos planeaban convocar al Consejo de Seguridad. Para CENTCOM significaba un fin anticipado de la guerra con un cumplimiento parcial de objetivos. Se liberaba Kuwait pero no se neutralizaba la amenaza futura de Saddam Hussein, que incluso podía resultar favorecido por haber resistido y sobrevivido a la coalición. La batalla se convirtió en una persecución sobre un enemigo derrotado, en una carrera por llegar primero al Éufrates para abrir o cerrar la puerta de escape hacia Bagdad.

La atención política en Washington había cambiado de la preocupación por las bajas de propias tropas, a la preocupación por las bajas iraquíes. En el comienzo del conflicto, el General Powell había favorecido limitarse sólo a la defensa militar de Arabia Saudita y se había opuesto a las acciones militares para liberar Kuwait con el argumento que podría inflamar el sentimiento anti occidente en Medio Oriente. El 27 de febrero con tres días de guerra terrestre, Powell acordó con Schwarkopft apurar las acciones previstas antes que la percepción de destrucción innecesaria sobre tropas en fuga, convirtiera a los victimarios en víctimas.⁹⁰

En la Casa Blanca, el Presidente se reunió con el Consejo Nacional de Seguridad y el Ministro de Relaciones Exteriores Británico para debatir el final de la guerra. Bush introdujo el contexto; las tropas aliadas estaban destruyendo a las fuerzas iraquíes que trataban de escapar y podrían ser acusados de brutalidad. Los temas de discusión fueron la devolución de prisioneros de guerra y la capacidad futura de Iraq para regenerar sus capacidades militares, especialmente armas de destrucción masiva. El Secretario de Estado James Baker anticipó que Iraq había aceptado todas las demandas del Consejo Nacional de Seguridad de Naciones Unidas previas a la guerra y recomendaba la finalización de las operaciones militares. El Ministro de RREE del Reino Unido también se mostró contrario a extender las operaciones militares y apoyó la aplicación de sanciones económicas que antes de la guerra habían dado pocos resultados, pero que estimaba con un país más debilitado tendrían mayor efecto. Cheney expresó que las tropas ya habían cumplido la mayor parte de sus objetivos o que, a lo sumo, llevaría un día más.⁹¹ Finalmente, el grupo decidió finalizar la guerra a las 100 hs priorizando el valor político simbólico de una victoria militar fulminante. Después de la guerra, el Presidente Bush expresó que la decisión se tomó por dos razones: evitar la acusación de crueldad ante un enemigo que no trataba de combatir sino de escapar; y que la coalición había acordado el objetivo común de liberar Kuwait y no el de destruir a las fuerzas iraquíes o derribar el gobierno iraquí.

La decisión en Washington de terminar la guerra en 100 hs le daba sólo 6 hs a CENTCOM para planear el cese de fuego. Para los comandantes militares en el terreno esa decisión significaba que la guerra se terminaba sin cumplir la misión de destruir a la Guardia Republicana. El General Gary Luck, comandante de uno de los dos Cuerpos de Ejército se mostró completamente sorprendido de que la guerra se detuviera casi frente el objetivo. El General Franks, Comandante del otro Cuerpo de Ejército, también demostró su desconcierto

cuando fue obligado a detenerse tras cuatro días de esfuerzo antes del asalto final.⁹² El segundo comandante de CENTCOM, el General Waller, le expresó a Schwarkopft su desacuerdo por detenerse antes que la Guardia Republicana fuera destruida, y cuando todavía las rutas de escape no estaban bloqueadas.⁹³ El General Powell consultó a los JJEEM de las Fuerzas y al Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea, General Merrill Mc Peak, le pareció prematuro la finalización de la guerra.

Powell, convertido por la ley Goldwater Nichols en la voz militar dominante, se inclinó por las necesidades políticas y apoyó el cese de fuego. Schwarkopft se había pasado toda la campaña militar reafirmando ante sus comandantes y su estado mayor que el objetivo final era la destrucción de la Guardia Republicana pero tampoco puso reparos en subordinar la meta militar a las metas políticas; reducir bajas propias e iraquíes y evitar una imagen de crueldad. La decisión política fue cuestionada casi unánimemente por los comandantes militares. Según estimaciones de la CIA luego de cinco semanas de ataques aéreos y del ataque terrestre, el 70 % de las tropas iraquíes logró escapar y regresar a Iraq.⁹⁴

Dos días después del cese de fuego, en un confuso episodio se produjo un combate que produjo la destrucción de 346 vehículos iraquíes. Una larga columna de vehículos iraquíes que buscaba una ruta alternativa de escape hacia Iraq se encontró con la División 24 a cargo del General McCaffrey. Los iraquíes sin inteligencia y con problemas de comando y control abrieron fuego sobre los vehículos estadounidense. La respuesta fue masiva, un batallón de helicópteros Apache bloqueó la salida de los iraquíes y cinco batallones de artillería abrieron fuego sobre la columna atrapada. La División de McCaffrey fue acusada de vulnerar el cese de fuego y realizar un contraataque desproporcionado, utilizando como excusa un intercambio de fuegos menor con tropas iraquíes perdidas. La respuesta de una autoridad del Ejército sobre las causas que llevaron a la División estadounidense a empeñarse en un combate de esa magnitud fue “no sabemos ni queremos saber”, expresando el sentimiento mayoritario de frustración desde la lógica operativa en el teatro de operaciones, por una guerra que se detuvo cuando se estaba cerca de lograr la victoria militar.⁹⁵

CENTCOM eligió Safwan dentro de Iraq para llevar a cabo las negociaciones de cese de fuego con los generales iraquíes. El lugar era la intersección de dos autopistas importantes que había sido seleccionado como un objetivo a alcanzar por el Cuerpo VII del General Franks. Se había evitado hacerlo dentro de Kuwait para transmitir claramente el mensaje que los iraquíes habían sido expulsados. Sin embargo, contrario a lo que se pensaba en el Puesto

Comando de CENTCOM en Riyadh el objetivo no había sido alcanzado. El General Schwarkopft ordenó una investigación de justicia militar por incumplimiento de una orden. El episodio evidencia la confusión entre las tropas por el final inesperado de la guerra. La guerra no se detuvo cuando se alcanzaron los objetivos o las posiciones más favorables tropas en el teatro de operaciones. Las tropas se detuvieron al cumplirse las 100 horas, respetando puntillosamente el horario establecido para el cese de fuego. El fin de la guerra se estableció en Washington subordinando cualquier necesidad militar al número de 100 horas que aseguraba un mayor impacto desde el punto de vista comunicacional.

Finalizar la guerra antes que los objetivos militares fueran alcanzados le permitió a Saddam Hussein transformar la derrota en victoria. El relato que hizo prevalecer en el pueblo iraquí fue el de la defensa de la soberanía ante una coalición poderosa de las primeras potencias mundiales que no pudo derribar su gobierno ni derrotarlo militarmente. Logró transmitir el mensaje de un Ejército que pudo regresar a su patria casi intacto, luego de ejecutar una brillante operación militar de retardo en Kuwait que impidió a la coalición alcanzar el Río Eufrates para invadir Iraq. Los efectos sobre la economía no los atribuyó a la guerra sino a las sanciones y bloqueo económico.⁹⁶

La guerra había liberado Kuwait y disminuido el potencial militar de Iraq pero no lo suficiente para impedir que Saddam Hussein neutralizara las rebeliones de Chiitas y Kurdos y consolidara nuevamente su poder. La solución no fue definitiva como lo demuestra la 2da Guerra de Iraq librada doce años después por la administración de George W. Bush (hijo).

Conclusiones

La Guerra del Golfo demostró una gran eficiencia de las FFAA de los EUA en la ejecución de operaciones militares para obtener una contundente victoria militar sobre el cuarto Ejército del mundo en magnitud, expulsarlo de Kuwait y ponerlo en fuga hacia Iraq. Sin embargo, aún cuando esa eficiencia operacional pudo neutralizar rápidamente la amenaza militar, el funcionamiento del proceso institucional de toma de decisiones evidenció fortalezas y debilidades relacionadas con la eficacia militar.

El Presidente Bush y el Ministro de Defensa Dick Cheney pudieron imponer la intención política expresada desde un principio de utilizar la fuerza para liberar Kuwait a unas autoridades militares que, inicialmente, ofrecieron resistencia. La opinión militar, dominada

por el Pres JJ EMC General Powell era limitarse a la defensa de Arabia Saudita hasta que las autoridades políticas crearan las condiciones más favorables para una estrategia ofensiva sobre Kuwait que consideraban riesgosa. Primero, el Ministro de Defensa le exigió al General Powell que considerara las opciones militares que le solicitaban las autoridades políticas. Luego le solicitó a CENTCOM la preparación de un plan de ataque terrestre sobre las defensas iraquíes en Kuwait que fue presentado en la Casa Blanca y percibido por las autoridades civiles como una manipulación del asesoramiento para desalentar la intención política de atacar Kuwait. El Ministro Cheney apeló a un asesoramiento independiente de la cadena de comando. Basado en las ideas de un funcionario civil del Ministerio impulsó el desarrollo de un plan alternativo al que realizaban las autoridades militares, conformando un equipo de planificadores con militares retirados que mantuvo bajo reserva. Con asesoramiento externo, presionó a los militares para apurar el planeamiento y preparación en la dirección deseada. Obligó a CENTCOM y al Estado Mayor Conjunto a presentar opciones más alineadas con las orientaciones civiles. En una ocasión, el Ministro de Defensa Dick Cheney para asegurarse la prevalencia de sus ideas, trató de sobrepasar al Pres JJ EMC General Powell, exponiendo directamente al Presidente el plan que había desarrollado su equipo de planeamiento sin participación de la cadena de comando formal. Finalmente, el Ministro no solamente influyó respecto a la finalidad sino al modo de ejecución de las operaciones militares.

Durante el desarrollo del conflicto el Presidente Bush y el Ministro de Defensa Dick Cheney mantuvieron un contacto directo y continuo con el General Powell y con CENTCOM. El Ministro de Defensa visitó varias veces el puesto comando de Ridayh y convocó a las autoridades y planificadores para exponer en Washington. De este modo accedió personalmente a la información y al conocimiento militar y se mostró dispuesto a escuchar opciones diferentes como la propuesta por el Coronel Warden de la Fuerza Aérea.

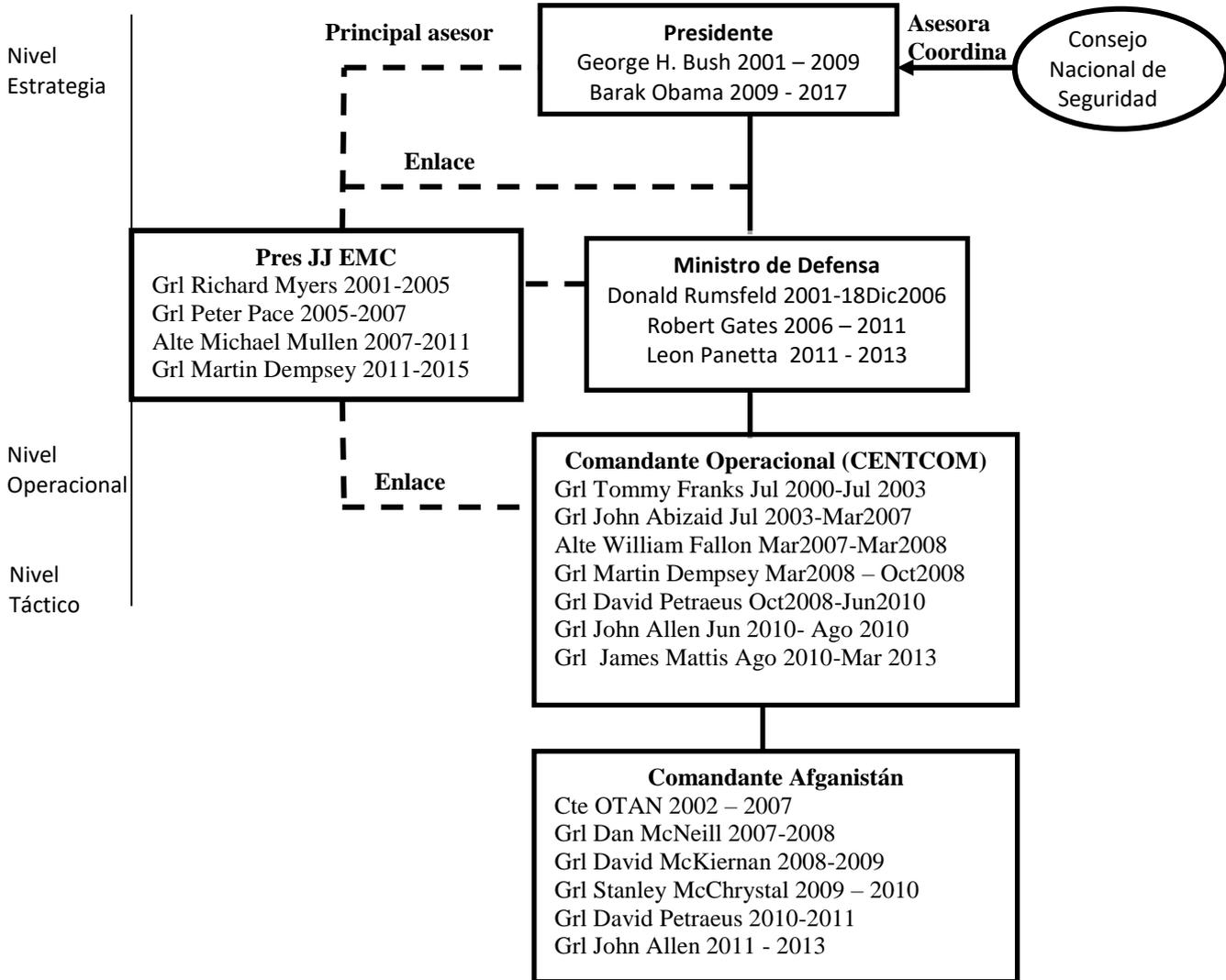
Durante toda la campaña militar se evidenció la tendencia natural de las organizaciones de bregar por mayores recursos y prestigio. La ley Goldwater Nichols había sido diseñada para evitar que las consideraciones burocráticas u otros intereses de Washington prevalecieran sobre las necesidades del Teatro de Operaciones. Sin embargo, cada Fuerza trató de asumir un rol más activo y preponderante en la campaña buscando obtener ventajas particulares, tratando de influir a través de mecanismos diversos, que obligaron a intervenir al Comandante CENTCOM, al Pres JJ EMC y al Ministro de Defensa para subordinar los

objetivos particulares a los generales. Un Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea tuvo que ser relevado por excederse en su intento de influenciar la opinión pública para lograr un rol mayor para su Fuerza. El Ministro de Defensa tuvo que arbitrar en las disputas entre la Fuerza Aérea y el Ejército respecto a la duración y finalidades de la estrategia aérea y de la terrestre. El Ministro tuvo siempre la información y la autoridad para asegurarse que los planes de la campaña militar no respondieran a intereses particulares de las FFAA sino al conjunto de la misión.

Los objetivos militares siempre estuvieron subordinados a los objetivos políticos y con ello la integración de las acciones militares con las metas políticas. Cuando apareció la propuesta soviética de paz, las autoridades civiles aceleraron el lanzamiento de la ofensiva terrestre desestimando el asesoramiento militar de favorecer las negociaciones. Para finalizar la guerra realizaron una modificación súbita de la estrategia militar en contra de la opinión militar, motivados por la necesidad política de evitar que se percibiera como un uso desproporcionado de la fuerza sobre un ejército derrotado. Se ordenó detener el ataque en las posiciones alcanzadas a las 100 hs, sólo con seis horas de anticipación, en el momento más favorable para que las tropas pudieran lograr el objetivo militar principal de la campaña militar, que era la destrucción de la Guardia Republicana, centro de gravedad del poder militar iraquí. Con ello se mantuvo la legitimidad de los fines de la intervención militar de la coalición ante la comunidad internacional, se establecieron restricciones sobre una eventual expansión de la misión hacia Iraq y afectación de su soberanía.

El punto de vista militar no estuvo adecuadamente representado por el General Powell que no previó las consecuencias futuras para la seguridad militar de los EUA. El General Schwarkopft no asesoró a las autoridades civiles sobre la necesidad de extender al menos un día el cese de fuego para degradar la capacidad militar de Iraq, que en la situación militar alcanzada implicaba un escaso costo para fuerzas propias. Saddam Hussein permaneció en el poder como una amenaza continua para la región. Los EUA mantuvieron por varios años una guerra de baja intensidad con ataques aéreos periódicos y mantenimiento de una zona de exclusión aérea sobre parte del territorio iraquí. Doce años después decidieron iniciar otra guerra con el objetivo principal de terminar con el régimen de Saddam Hussein, que tendría costos muy superiores a la primera guerra.

GUERRA DE AFGANISTAN



La Guerra de Afganistán es la más larga de la historia de los Estados Unidos de América. Se inició oficialmente el 7 de octubre de 2001, como reacción al ataque terrorista de las torres gemelas del 11 de setiembre y finalizó el 26 de octubre de 2014, trece años después. El objetivo expresado públicamente fue destruir Al Qaeda y negarle una base de operaciones en Afganistán, que estaba bajo el poder de los Talibanes⁹⁷ desde que éstos se habían impuesto en la larga guerra civil que siguió al abandono de los ocupantes soviéticos en 1989. Inicialmente, los EUA enfrentaron esta campaña militar bajo la Presidencia de George W. Bush y el Ministro de Defensa Donald Rumsfeld hasta 2006, en que Rumsfeld fue

reemplazado por Robert Gates. En 2009 el Presidente Bush fue reemplazado por el Presidente Barak Obama que mantuvo al Ministro Robert Gates.

Durante la campaña presidencial de George W. Bush se habían expresado ideas respecto a restablecer una política exterior más fuerte y un mayor control civil sobre los militares, supuestamente debilitado durante el gobierno del Presidente Clinton.⁹⁸ Se cuestionaba la autonomía del Pres JJ EMC respecto a las autoridades civiles y el poder que habían desarrollado los comandos operacionales unificados, con responsabilidad sobre las distintas regiones del planeta incluso en asuntos de política exterior. Se criticaba el mantenimiento de una mentalidad conservadora en las FFAA aferrada a conceptos y esquemas de la guerra fría respecto al uso de la Fuerza,⁹⁹ que no había aprovechado las ventajas de la nueva tecnología en el diseño de la estrategia militar. En la Guerra del Golfo de 1991, a la primera potencia del mundo le había tomado más de seis meses reunir las fuerzas necesarias e iniciar las operaciones militares, para luego obtener una victoria fácil en cien horas. Miembros del equipo cercano¹⁰⁰ al Presidente Bush, que ocuparían luego cargos en el gobierno en las áreas de política exterior y defensa, se habían manifestado en desacuerdo con la llamada “doctrina Powell” que limitaba un empleo flexible del poderío militar estadounidense, porque establecía condiciones al poder civil para el empleo de fuerzas, tales como la necesidad de una considerable superioridad de fuerzas. Sostenían la necesidad de dejar atrás el paradigma de grandes ejércitos pesados para reemplazarlos por fuerzas livianas, rápidas, ágiles y fácilmente desplegadas,¹⁰¹ que permitieran mayores posibilidades y opciones en el uso del poder militar. Se apoyaban en un concepto denominado “la revolución en asuntos militares”,¹⁰² en el que la incorporación de nuevas tecnologías en sistemas de reconocimiento avanzados, redes digitales de comando y control y armas de alta precisión, permitiría compensar la inferioridad numérica, reemplazando masa de fuerzas por tecnología.

El Ministro de Defensa Donald Rumsfeld asumió sus funciones para imponer esas ideas. Había expresado que su responsabilidad principal como Ministro era imponer el control civil sobre los intereses corporativos e inercia burocrática de las FFAA.¹⁰³ Veía en las autoridades militares del Pentágono la principal oposición a las ideas de “revolución de asuntos militares” y se propuso implementarla a través de lo que llamó la “transformación” de las FFAA. Inicialmente, procuró eliminar las oficinas de asuntos legislativos y de asuntos públicos del Estado Mayor Conjunto con el objeto de disminuir la capacidad de resistencia a las reformas a través de influencias políticas en el Congreso o en los medios de información.

El Presidente de la Junta de Jefes del EMC General Hugh Shelton se opuso con el argumento que esa estructura era necesaria para cumplir su función de principal asesor militar del Presidente, del Consejo Nacional de Seguridad y del Ministro de Defensa, establecida en la ley Goldwater Nichols.¹⁰⁴

Entre los funcionarios civiles del gobierno del Presidente Bush se pensaba mayoritariamente que sin un control civil intrusivo que cuestionara todas las premisas y planes militares no sería posible lograr avances en las metas de transformación militar y en el modo en que se empleaban las fuerzas en conflictos. Se consideraban librando una lucha contra la resistencia de las FFAA para abrirse a ideas modernas, cuando los sorprendió el ataque del 11 de setiembre de 2001 sobre Washington y New York por parte de la organización terrorista Al Qaeda. Eso los llevó a suspender las ideas de transformación en el diseño de fuerzas¹⁰⁵ para llevarlas a la práctica en el empleo de fuerzas.

Cuatro días después de los ataques, el 15 de setiembre los miembros del Consejo Nacional de Seguridad se reunieron con el Presidente Bush en Camp David para analizar opciones de respuestas a los ataques. Las opciones militares presentadas por el Pres JJ EMC General Shelton¹⁰⁶ fueron consideradas por Rumsfeld como poco imaginativas. Se consideró inadecuada la opción de atacar instalaciones de Al Qaeda con misiles crucero que fue la respuesta que dio el Presidente Clinton ante los ataques de los 90. La segunda opción agregaba ataques aéreos sobre una variedad de blancos de Afganistán, pero no resultaba suficiente para producir el “shock” que pretendía el Presidente Bush. “Necesitaba demostrarle a Al Qaeda, a las organizaciones terroristas del mundo y a los países que las toleraban, lo que significaba atacar a los EUA”.¹⁰⁷ La tercera opción consistía en el empleo de tropas convencionales terrestres que implicaban varios meses de preparación, lo que iba en contra de los principios de transformación de Donald Rumsfeld,¹⁰⁸ que la rechazó con el argumento que se necesitaban acciones inmediatas. El Pres JJ EMC, General Shelton, se oponía a experimentar con una reducción de fuerzas que aumentara innecesariamente los riesgos de bajas.¹⁰⁹

Las necesidades políticas no permitían demorar la reacción. El Ministro Rumsfeld se propuso desarrollar planes más apropiados.¹¹⁰ Para imponer sus ideas, establecería un vínculo directo con el Comandante de CENTCOM, General Tommy Franks, sin la participación del Pres JJ EMC. CENTCOM tenía planes de contingencia para el empleo de fuerzas terrestres convencionales en varios escenarios de su región, pero no tenía para Afganistán. Nunca se

había considerado como una posibilidad la intervención en un país que veinte años antes le había requerido a la Unión Soviética la utilización de 620.000 soldados durante once años con un costo de 15.000 muertos y 55.000 heridos.

El General Franks presionado por las autoridades civiles y la opinión pública para una respuesta inmediata a los ataques del 11 de setiembre, inició un proceso de planeamiento desde la nada y desarrolló cuatro opciones. La opción 1 era un ataque con misiles tipo Tomahawk lanzados desde portaviones a distancia sobre los blancos más importantes de los talibanes y Al Qaeda; la opción 2 era sumarle a los misiles, ataques aéreos con aviones B2 Stealth (antiradares); la opción 3 era la intervención de Fuerzas Especiales para apoyar a la Alianza del Norte que combatía contra los talibanes; y la opción 4 era la intervención de tropas terrestres convencionales junto con el desarrollo simultáneo de las tres primeras opciones. El Ministro Donald Rumsfeld y el Viceministro Paul Wolfowitz condujeron el planeamiento mediante videoconferencia segura entre Washington y Tampa varias veces al día con el General Franks.¹¹¹ La premura por iniciar las acciones militares y el temor a que los intereses particulares de las FFAA interfirieran en los planes que estaban dirigiendo fue limitando la participación de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto y del Presidente de la Junta, quien debería ser el principal asesor militar del Presidente según la ley.

El 20 de setiembre el General Franks voló hacia Washington para presentar un primer borrador del plan al Ministro de Defensa y al Presidente.¹¹² La Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto no había participado en el planeamiento. El Presidente de la Junta, General Shelton, se opuso a que la exposición del General Franks se realizara directamente en la Casa Blanca sin previa consulta a la Junta y obligó al General Franks a exponer primero a los JJEEMM. En la reunión estuvieron presentes el Ministro Donald Rumsfeld, el Viceministro Paul Wolfowitz, y los Jefes, del Ejército General Shinseki, de la Fuerza Aérea General Mike Ryan, de los Marines General Jim Jones, de la Armada Almirante Vern Clark, el Pres JJ EMC General Hugh Shelton y el Vicepresidente JJ EMC General Dick Myers. Al finalizar la exposición el General Shelton pidió opiniones a cada uno de los Jefes de las FFAA. A juicio del General Franks la reunión se tornó tensa porque las observaciones a sus planes tenían que ver con la defensa de intereses particulares y no con el concepto general de la campaña militar de CENTCOM. Los JJEEMM plantearon una mayor intervención para cada una de sus Fuerzas. El Ministro Rumsfeld finalizó abruptamente la reunión expresando que el intercambio de opiniones no estaba siendo productivo y lo pospuso para el día siguiente.¹¹³

Luego en privado, el General Franks le expresó sus quejas al Ministro de Defensa por el intento de los JJEEMM de introducir asuntos particulares en la perspectiva conjunta de CENTCOM. Le solicitó que evitara sus intervenciones y le garantizara la unidad de comando. Al día siguiente, Franks expuso el plan al Presidente sin los JJEEMM; sólo con la presencia del Ministro de Defensa, el Pres JJ EMC General Shelton y el VicePres JJ EMC General Dick Myers. El Presidente aprobó el plan preliminar que había realizado el General Tommy Franks con sus planificadores de CENTCOM en Tampa (Florida), dirigidos por Donald Rumsfeld, sin la intervención de los Jefes de las Fuerzas Armadas, ni del Presidente de la Junta de Jefes.

Fue aprobada la opción 3 de apoyar con fuerzas especiales (FFEE) a la Alianza del Norte para dirigir el empleo de fuegos navales y aéreos contra Los Talibanes y Al Qaeda, con una presencia mínima de fuerzas convencionales para no demorar el inicio de las operaciones.¹¹⁴ Se evitaba el empleo de fuerzas pesadas y se priorizaba velocidad, flexibilidad y precisión. El criterio principal para la elección de la opción fue impuesto por las autoridades civiles y era básicamente político. La necesidad de atacar lo más rápido posible para iniciar su estrategia contraterrorista global,¹¹⁵ aprovechando el máximo de apoyo político doméstico e internacional que disponía el Presidente inmediatamente después de los atentados.

A poco de iniciadas las operaciones el General Franks fue informado que a través de un Predator (dron – aeronave no tripulado) se había identificado un blanco que podría tratarse del líder Talibán, Mullah Omar, desplazándose en un vehículo civil, junto a otros vehículos de seguridad por un camino en el desierto hacia la ciudad de Kandahar. Después que el auditor legal le confirmara que se trataba de un blanco válido de acuerdo con el Derecho Internacional de los Conflictos Armados, decidió autorizar la destrucción del blanco. La probabilidad de impacto contra un blanco en movimiento es del 70 % y contra un blanco fijo es del 90 %. El Predator mantenía observación sobre los vehículos a una altitud que le permitía mantenerse indetectable. El General Franks decidió esperar que los vehículos se detuviesen. Luego de pasar por la ciudad de Kandahar y cuando al Predator le quedaba menos de una hora de combustible el convoy se detuvo frente una mezquita, se observó que la gente salió a recibirlos con reverencia lo que confirmó la importancia del blanco. Para no disparar sobre la mezquita se abrió fuego sobre uno de los vehículos que había quedado afuera para obligarlos a salir. Se los vio huir y subir a los vehículos rápidamente para dirigirse a un edificio situado a unos 800 mts. Ante la eventualidad de provocar bajas civiles en el edificio

el General Franks consultó al Ministro de Defensa y éste al Presidente quien autorizó el disparo. La CIA que estaba bajo su control operacional, le advirtió que el edificio era otra mezquita para que no disparara. Sus analistas de blancos de CENTCOM sostenían que no lo era. Con el dilema sin resolver y el Predator por agotar su combustible, el General Franks autorizó el disparo y el blanco fue destruido. Minutos después, el Pres JJ EMC llamó al General Franks para decirle que el Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea había estado observando toda la situación desde el centro de operaciones en el Pentágono y que la operación había fallado porque los líderes talibanes habían abandonado el edificio antes de la explosión. Se trataba de una interferencia de la cadena de comando, el Predator no debería enviar información al Pentágono. El General Franks llamó al Pres JJ EMC, General Dick Myers, para exigirle que no permitiera la intromisión de la Fuerza Aérea en el flujo de información entre los medios aéreos y su comando. Se quejó ante el Ministro de Defensa y una vez más le pidió que le garantizara la unidad de comando.¹¹⁶ También tenían acceso a las imágenes, los centros de operaciones de cada una de las Fuerzas en el Pentágono y la sala de situación de la Casa Blanca. Rumsfeld ordenó que esa información del campo de batalla no estuviese disponible en ninguna oficina de Washington. Una gran cantidad de autoridades civiles y militares podían realizar suposiciones, obtener conclusiones apresuradas sobre las operaciones militares y realizar filtraciones a los medios de prensa, sin el conocimiento completo de la situación, ni la responsabilidad de decisión sobre vida y muertes que tenían los comandantes en el terreno. Rumsfeld declinó disponer de la información en su propia oficina y en todas las demás para evitar la tentación que empezaran a determinarse blancos desde Washington.¹¹⁷ Se decidió que las nuevas posibilidades de información que proporcionaba la tecnología debían subordinarse a la necesidad funcional de unidad de comando.

Durante la ejecución de las operaciones militares, a la fricción¹¹⁸ de la guerra se agregó para el General Franks la constante presión del Ministro de Defensa por resultados, a través de un monitoreo y supervisión constante. Había dos contactos diarios por videoconferencia programados entre Rumsfeld y Franks, uno a las 0745 y el otro a las 1630 hs, a los que se sumaban muchas más discusiones y conversaciones no programadas. El Ministro, sometido a la presión de los medios y de la opinión pública estaba insatisfecho con el desarrollo de las operaciones y presionaba al General Franks a tomar mayores riesgos que incrementaban el riesgo de bajas. Las primeras acciones previstas de infiltración de los equipos de fuerzas especiales para establecer contacto con las distintas facciones de la Alianza del Norte iba más

lento de lo previsto.¹¹⁹ CENTCOM ordenó reducir los estándares de seguridad previstos para forzar las infiltraciones. Un helicóptero MH 60 volando a 4000 mts de altura congeló su rotor y tuvo que aterrizar de emergencia destruyendo el helicóptero. La tripulación pudo descender para ser rescatada por otro helicóptero que no pudo levantar vuelo por un tiempo. Un tercer helicóptero fue destruido por el fuego de los talibanes por atravesar un paso sin las condiciones meteorológicas adecuadas. La coalición estadounidense había estado bombardeando Afganistán por una semana y la televisión mostraba vehículos talibanes moviéndose a plena luz del día con impunidad. La BBC transmitía una perspectiva pesimista de las posibilidades de triunfo de la Alianza del Norte aferrada a sus posiciones y con pocos movimientos. Los talibanes habían capturado en agosto a ocho alemanes miembros de una ONG que construía viviendas y amenazaban con fusilarlos por espías. Los medios responsabilizaban a los EUA por su impotencia para rescatarlos.¹²⁰

Al recibir un informe sobre el fracaso de otra infiltración, Rumsfeld le expresó al General Franks su insatisfacción con las operaciones militares planeadas y le pidió de mal modo que le planteara “otras opciones que funcionen”.¹²¹ Desgastado por las presiones, el General Franks solicitó una videoconferencia con el Ministro y el nuevo Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto, General Dick Myers, para solicitar el relevo de su puesto sino se le garantizaba la confianza para continuar con las operaciones programadas, y la unidad de comando sin interferencias de las Fuerzas Armadas. El Ministro de Defensa presionaba constantemente al General Franks para que cumpliera con los tiempos establecidos en los planes, a través de un monitoreo constante; y al Estado Mayor Conjunto por la escasa cantidad de opciones que le proporcionaba al Presidente para atacar y destruir redes terroristas.¹²²

En sesenta y seis días, empleando FFEE y apoyo aéreo, pudieron expulsar a los Talibanes de las principales ciudades y tomar el poder. Se había derrotado al régimen Talibán y destruido la base de operaciones de Al Qaeda. Sin embargo, la mayor parte de la dirigencia pudo escapar hacia Pakistán, entre ellos Osama Ben Laden, por falta de suficientes tropas para cerrar las vías de escape hacia Pakistán, en la batalla de Tora Bora en diciembre de 2001 y en la batalla Anaconda en marzo de 2002. Más tarde, desde Pakistán podrían reorganizarse y crear una insurgencia contra la que EUA tendría que combatir durante varios años. El General Franks responsabilizaría por el fracaso, a las limitaciones de tropas impuestas por el

Ministro de Defensa Donald Rumsfeld.¹²³ El Ministro de Defensa expresó que lo que se buscaba no era un hombre, a Ben Laden, sino prevenir ataques terroristas sobre los EUA.¹²⁴

Satisfecho con el resultado. Rumsfeld describió a las operaciones militares realizadas como un modelo de la visión de transformación de la Defensa del Presidente. Una adaptación creativa del empleo de la tecnología para localizar blancos y emplear fuego naval y aéreo de precisión. El logro de efectos devastadores con un empleo mínimo de tropas,¹²⁵ que probaba el éxito de su visión. Sin embargo, lo realizado en Afganistán no resultaba suficiente como disuasión del terrorismo. Para Rumsfeld el problema era el terrorismo islámico extremista, y EUA necesitaba hacer algo más para demostrar voluntad de impedir futuros ataques, evitando el acceso de terroristas a armas de destrucción masiva. Frente al dilema de enfrentar al terrorismo global con una estrategia de aniquilamiento del enemigo o con una estrategia de contención como había sido la Guerra Fría; se había elegido lo primero con amplio apoyo de la opinión pública. Pero se enfrentaba a un enemigo elusivo sobre el que no podía aplicarse el poder militar. El problema del terrorismo era más complejo que encargarse de Al Qaeda y Afganistán y se decidió materializarlo en Iraq. El mayor temor era la disponibilidad de armas de destrucción masiva por parte de los terroristas. Tan temprano como el 27 de noviembre de 2001, aún sin haber expulsado totalmente a los talibanes de Afganistán, Donald Rumsfeld urgió al General Franks a preparar planes para Iraq¹²⁶. La invasión se concretaría recién en marzo de 2003.

Las autoridades militares se oponían a un ataque en Iraq, pero la necesidad de preparar la nueva guerra iría llevando a CENTCOM a desatender Afganistán y dejar las operaciones a cargo de comandantes y tropas de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). En el Estado Mayor Conjunto se pensaba que la guerra de Iraq sería un error estratégico y una distracción para la guerra real contra el terrorismo¹²⁷ porque no existían indicios de vinculación del país con los ataques del 11 de setiembre.¹²⁸ Un ataque sin provocación podría ser un factor desestabilizador de Medio Oriente y alterar la unidad de la coalición de países participantes de la estrategia contra el terrorismo. La idea de las autoridades militares era declarar victoria y retirarse de Afganistán con Al Qaeda expulsado y los talibanes fuera del poder.¹²⁹ En los planes operacionales no estaban claros los objetivos y el rol a cumplir durante la ocupación. No existían previsiones para intervenir en la reconstrucción del Estado, sólo contribuir a la estabilidad del nuevo gobierno proporcionando seguridad por un plazo de tres a cinco años.¹³⁰

Pero el Presidente Bush había ido modificando su postura. Del rechazo que había expresado en la campaña presidencial a la idea de emplear las FFAA para tareas de “construcción o estabilidad de Estado”, criticando lo que había hecho el Presidente Clinton en Bosnia, Kosovo y Somalia; fue cambiando de opinión respecto a Afganistán. Declaró que “la paz sólo será posible si proporcionamos a los afganos las posibilidades de lograr sus propias aspiraciones”.¹³¹

Desde el 07 de diciembre de 2001 en que asumió el nuevo gobierno del Presidente Karzai la situación de seguridad pudo ser controlada por 4.000 efectivos de la Fuerza Internacional de Asistencia de Seguridad (ISAF por sus siglas en inglés International Security Assistance Force) y por tropas de EUA menores a 10.000 efectivos. El General Dave Barno, a cargo de las operaciones durante los años 2003 a 2005 intentó aplicar algunos principios de contrainsurgencia pero no dispuso de los recursos suficientes. De este modo se abrió la oportunidad para que los talibanes empezaran a regresar desde Pakistán para infiltrarse en zonas rurales y en ciudades del sur y del este de Afganistán. A comienzos de 2006, la insurgencia era visible y empezó a superar las capacidades de las fuerzas disponibles.¹³² El Ministro Donald Rumsfeld envió un equipo de evaluación encabezado por el Dr Marin Strmecki un erudito en Afganistán. Observó un deterioro de la seguridad provocada por mal gobierno y vacío de poder que había sido cubierto por gobiernos paralelos de los talibanes en varios centros poblados. Se alertó sobre una probable caída de la importante ciudad de Kandahar¹³³ y se recomendó una estrategia que fuese más allá de lo militar. Con lo diplomático que se presionara a Pakistán para combatir la presencia talibán en la región fronteriza con Afganistán y se proporcionara mayor apoyo a la estabilidad del gobierno afgano mediante la provisión de servicios públicos como salud, infraestructura y desarrollo de la economía.¹³⁴ La crítica situación de Iraq absorbía toda la atención pública, de los medios y de las autoridades.¹³⁵ Donald Rumsfeld no pudo interesar al Consejo Nacional de Seguridad en los problemas de Afganistán y la necesidad de enviar expertos civiles para prestar asistencia al gobierno afgano.

Cuando Barak Obama asumió como Presidente el 20 de enero de 2009, la situación de violencia estaba fuera de control reconoció el nuevo Pres JJ EMC, Almirante Mullen,¹³⁶ quien había declarado ante el Comité de las FFAA del Senado que no había recursos para Afganistán. “En Iraq estamos haciendo lo que se debe y en Afganistán apenas lo que se puede”.¹³⁷ Ante la probabilidad de una derrota en Iraq, el Presidente Bush había decidido

cambiar de estrategia en 2007 y concentrar allí todos los recursos disponibles, dejando Afganistán con un mínimo de tropas y sin una estrategia para enfrentar la contraofensiva talibán. Las fuerzas eran claramente insuficientes y no tenían una estrategia definida para detener el resurgimiento talibán. Se encontraban a cargo del general estadounidense McNeil, con una visión puramente convencional que se ocupaba sólo de la dimensión militar. La campaña militar no se ajustaba a las demandas que presentaba la problemática de Afganistán, donde el gobierno del Presidente Karzai hacía poco para enfrentar los problemas de seguridad y tenía un alto nivel de corrupción que afectaba la legitimidad de las operaciones militares contra los talibanes.¹³⁸ Obama había criticado en su campaña presidencial la inviabilidad de los objetivos de Bush de establecer democracias occidentales como modelos para la región.¹³⁹ Había planteado durante su campaña presidencial que se había descuidado la Guerra de Afganistán a la que llamaba “guerra de necesidad”, en beneficio de Iraq a la que llamaba “guerra por elección”. Poco antes de asumir en el mes de enero, Obama había enviado a su Vicepresidente Joe Biden a explorar la situación. Luego de entrevistarse con las principales autoridades civiles y militares, concluyó que la campaña militar se estaba ejecutando sin estrategia definida.¹⁴⁰

En Iraq, luego de un difícil proceso de adaptación, a partir de 2007 se había aplicado la nueva doctrina de “contrainsurgencia”¹⁴¹ con buenos resultados, alcanzando un grado aceptable de estabilidad que logró revertir la situación de caos y violencia que había desbordado al gobierno iraquí y a las fuerzas de la coalición. La aplicación de una estrategia de contrainsurgencia que tiene por finalidad ganarle al enemigo el apoyo de la población aplicando el concepto de “despejar de enemigos, retener terreno y construir Estado”, requería una gran cantidad de recursos militares adicionales, sumados a la necesidad de expertos civiles y recursos financieros en condiciones de ocuparse de las dimensiones políticas, sociales y económicas del país, como había sucedido en Iraq. Las autoridades militares, luego de experimentar el éxito de la estrategia, querían repetir el modelo para Afganistán.

Los funcionarios civiles de la nueva administración eran escépticos respecto a las posibilidades de éxito de la estrategia de contrainsurgencia en Afganistán, un país que le había provocado 15.000 muertos a la ocupación soviética.¹⁴² La opinión inicial del Presidente Obama era que la guerra contra el terrorismo había adquirido una dinámica propia por fuera del control de la política y aspiraba a limitarla, a subordinarla a objetivos políticos posibles.¹⁴³ Desconfiaba del asesoramiento militar, de la necesidad de escalar el conflicto en base a teoría

militar sin que fuera evidente el beneficio para los intereses de los EUA.¹⁴⁴ Se inclinaba por una campaña militar antiterrorista limitada sólo a utilizar fuerzas especiales y drones contra Al Qaeda y los talibanes, aquellos que habían intervenido en los ataques a los EUA y que habían escapado de Afganistán para refugiarse en Pakistán. Era distinta a la estrategia impulsada por las autoridades militares que requería empeñarse en el desarrollo de instituciones estatales de Afganistán que nunca habían existido. La situación era más difícil que en Iraq que había tenido una burocracia estatal en funcionamiento. El Presidente se negaba a asociar al interés nacional de los EUA con la gobernabilidad y el buen funcionamiento del Estado Afgano. El Vicepresidente Joe Biden, era el mayor opositor del nuevo gobierno a una estrategia de contrainsurgencia. No creía posible mantener el apoyo político por las necesidades de tropas, de recursos financieros y el tiempo prolongado que demandaba la ejecución hasta que se lograran resultados visibles. Pensaba que la guerra llevaría más tiempo y consumiría más recursos de los que el público de EUA estaba dispuesto a aceptar.¹⁴⁵

Las autoridades militares no creían que Al Qaeda pudiera ser derrotado a través de la estrategia de contraterrorismo que planteaban Obama y Biden. El General David Petraeus,¹⁴⁶ designado nuevo Comandante de CENTCOM, luego de haber implementado exitosamente la estrategia de contrainsurgencia en Iraq, pensaba que una campaña de contraterrorismo limitada a la obtención de inteligencia para realizar ataques aéreos, no permitiría lograr efectos duraderos en Afganistán. Favorecía la aplicación de una presión continua y sincronizada sobre las múltiples dimensiones que necesitaba Al Qaeda para mantenerse operativa. La denominaba “estrategia anaconda” por la necesidad de accionar simultáneamente sobre su base de operaciones en el terreno, sobre sus fuentes de financiamiento, sus fuentes de reclutamiento en la población local y en el extranjero, sus posibilidades de acceso a explosivos y armas, su sistema de mando y control que le permitía coordinar acciones y difundir las intenciones e ideologías de la conducción.¹⁴⁷ Al Qaeda operaba a través de los Talibanes, que a su vez se apoyaban en la tribu Pastún de las regiones sur y este del país.

Petraeus consideraba que la realización de acciones contraterroristas dirigidas contra blancos específicos de Al Qaeda y los talibanes sólo podía constituir un esfuerzo secundario. Pensaba que el esfuerzo principal de la estrategia debía estar dirigido a ganarse el apoyo de la población, lograr su confianza y convencerlos que no volverían a quedar nuevamente bajo

dominio talibán. Para ello era necesario una consideración simultánea de las dimensiones civil y militar, con un número suficiente de fuerzas convencionales para combatir insurgentes, retener terreno y evitar el regreso de los talibanes. No creía factible derrotarlos completamente, sólo aspiraba a degradarlos y ganar tiempo para fortalecer a las fuerzas militares afganas hasta que pudieran combatirlos por si mismas.¹⁴⁸ El Pres JJ EMC, Almirante Mullen, también había expresado que perseguir a miembros de Al Qaeda y la insurgencia Talibán no podría resolver el problema en Afganistán; que la manera de derrotarlos definitivamente era asegurando la protección de la población para ganarse su lealtad y evitar el apoyo a la insurgencia. El frente militar estaba unido en su apoyo a la aplicación del modelo de contrainsurgencia probado en Iraq. Pero las condiciones del ambiente operacional en Afganistán eran diferentes de las de Iraq. Los líderes de Al Qaeda no se encontraban en el país, estaban fuera de alcance, operando desde Pakistán, donde el gobierno no tenía voluntad ni capacidad de control. El gobierno afgano era demasiado corrupto para reformarse e ineficiente para proporcionar servicios esenciales a su población. El nivel de desarrollo humano era muy inferior al iraquí; décadas de guerra habían impedido la formación de una burocracia estatal y el país carecía de las posibilidades económicas que el petróleo le daba a Iraq para pagar sus propias fuerzas de seguridad y el desarrollo de infraestructura pública.

El Presidente Obama temía ser conducido por los militares a una estrategia desvinculada de objetivos políticos y centrada sólo en la necesidad militar de utilizar todos los recursos posibles para derrotar a los enemigos. En búsqueda de un asesoramiento independiente del Pentágono ordenó la conformación de una comisión interministerial¹⁴⁹ para evaluar las políticas de Afganistán e Iraq presidida por uno de sus asesores de política exterior Bruce Riedel.¹⁵⁰ El informe resultaba alarmante, los Talibanes habían recuperado influencia en Afganistán, habían fortalecido sus vínculos con Al Qaeda y una derrota era posible. Advertía sobre la posibilidad que una restauración del poder Talibán pudiera desestabilizar Pakistán, país con armas nucleares. Recomendaba un refuerzo de tropas y la aplicación de una estrategia integral de contrainsurgencia, al menos en el sector sur del país.¹⁵¹ Riedel no conocía sobre contrainsurgencia, pero en el informe podía apreciarse la influencia de los dos más importantes miembros del equipo de trabajo interministerial, el representante militar General Petraeus y la Viceministro de Defensa para asuntos políticos Michele Flournoy.¹⁵² No agregaba nada nuevo a lo que había recibido Obama del asesoramiento militar, pero iba a ser más escuchada.

Sin decisión sobre la estrategia, el Presidente Obama, apremiado por los informes sobre el deterioro de la situación, había aprobado el envío de 17.000 soldados, que fueron empleados privilegiando intereses burocráticos del Cuerpo de Marines por sobre las necesidades de la misión. Destinados al sur, a un lugar con muy escasa población, en un número mayor que en otros sectores con mayores necesidades de seguridad. El motivo era una exigencia del Comandante del Cuerpo de Marines desde el Pentágono, General Jim Conway, quien prefería que todos sus subordinados estuviesen concentrados en una misma área de responsabilidad bajo apoyo aéreo y logístico propio, a órdenes del Comandante de Componente de los Marines en CENTCOM (Tampa – Florida), en vez del Comandante en Afganistán.¹⁵³ Era el modo de funcionamiento que la ley Goldwater – Nichols había tratado de cambiar. El control civil se había concentrado en Iraq, mientras Afganistán había seguido su curso sin estrategia definida, con amplia autonomía de los comandantes en el terreno, pero sin la suficiente autoridad para centralizar el mando.

De las opciones en discusión: 1) Sólo acciones de contraterrorismo contra miembros de Al Qaeda e insurgencia Talibán, 2) Contraterrorismo más adiestramiento del Ejército Talibán, 3) Contrainsurgencia limitada, 4) Contrainsurgencia integral; el Presidente Obama adoptó un camino medio. Ni contrainsurgencia como propugnaban los militares y el informe Riedel, ni la más limitada campaña de contraterrorismo como favorecía el Vicepresidente Joe Biden. El 27 de marzo de 2009 anunció públicamente en la Casa Blanca una estrategia “integral”¹⁵⁴ para Pakistán y Afganistán, pero sólo definió el objetivo de orientarse hacia una misión limitada; “desgastar, dismantelar y derrotar a Al Qaeda en Afganistán y Pakistán para evitar su regreso”, sin especificar el resto de la estrategia. Era una reducción de las ambiciosas metas previas de Bush y un cambio de su posición original de aplicar sólo una estrategia de contraterrorismo.

El Comandante en Afganistán, General McKiernan, no había logrado imponer unidad de comando, ni unidad de concepción en la campaña militar. Las distintas fuerzas provenientes de varios países seguían sus propios planes con escasa subordinación.¹⁵⁵ Algunos hacían contrainsurgencia, otros contraterrorismo y otros una campaña militar convencional, el esquema con el que las tropas estaban más familiarizadas pero que no respondía a las necesidades de la situación militar. Sin disponer de capacidades para responder a todas las amenazas, se mantenía aferrado a lo conocido, perseguir con tropas convencionales a un enemigo elusivo.¹⁵⁶

Para cambiar la estrategia; fue designado un nuevo comandante, el General McChrystal,¹⁵⁷ que estableció un panel de revisión estratégica invitando a un grupo de prestigiosos civiles formadores de opinión en asuntos de defensa que evaluaron la situación en Afganistán.¹⁵⁸ Entre los integrantes figuraban algunos de los que habían logrado influir sobre las decisiones del Presidente Bush para cambiar de estrategia en Iraq. La conclusión del panel reafirmaba lo crítico de la situación y recomendaba la implementación de una estrategia integral de contrainsurgencia con un número adicional de tropas de refuerzo a los 17.000 que ya había aprobado el Presidente siguiendo la recomendación del Grupo de Estudio Reidel. El propósito buscado con el asesoramiento externo iba más allá de enriquecer las opciones estratégicas. La experiencia de varios años de guerra había demostrado la efectividad de un asesoramiento independiente de la cadena de comando para hacer llegar a Washington la perspectiva y la problemática del teatro de operaciones, a través de otros medios.

El 31 de agosto de 2009, el General McChrystal elevó al Ministro de Defensa y al Estado Mayor Conjunto la primera evaluación de situación como comandante. A los objetivos que había expresado el Presidente Obama en el discurso que anunció su estrategia para Afganistán, le agregó lo que faltaba, el modo de alcanzar esos objetivos. Planteaba una estrategia de contrainsurgencia, que implicaba una escalada del conflicto, con el objetivo principal de proteger a la población y no de perseguir insurgentes ni mantener terreno,¹⁵⁹ con tres opciones de efectivos. Opción 1: diez mil efectivos para acelerar el adiestramiento del ejército de Afganistán, opción 2: cuarenta mil efectivos para iniciar una estrategia de contrainsurgencia secuencial, primero en la región Sur y luego en la región Este; y opción 3: ochenta y cinco mil efectivos para realizar una campaña simultánea en ambas regiones que proporcionaba las mayores posibilidades de éxito. La primera opción no permitía revertir la situación crítica en un plazo prudencial y la tercera opción requería el desarrollo de infraestructura adicional para alojar a las tropas y su equipamiento, lo que implicaba tiempo.¹⁶⁰ Lo propuesta era lo opuesto de lo que apoyaba el Vicepresidente Biden, pero tenía el apoyo del Ministro de Defensa Robert Gates, que había sido también el Ministro de Defensa de Bush cuando se implementó la misma estrategia en Iraq. El Presidente Obama pese a su renuencia a apoyar una escalada militar, respetaba las opiniones de Gates y decidió apoyar el asesoramiento militar de continuar la campaña con esa estrategia. Pero tanto el Presidente como el Vicepresidente desconfiaban de las autoridades militares, pensaban que estaban siendo conducidos a una única opción preferida, mediante la técnica de ubicarla entre dos

opciones extremas.¹⁶¹ Solicitaron un asesoramiento adicional que presentara alternativas viables y completamente desarrolladas que nunca fue respondido, por lo que el Presidente tuvo que tomar la decisión en soledad, sin la información que había solicitado de las autoridades militares.¹⁶²

El 29 de noviembre convocó a sus asesores más cercanos¹⁶³ para comunicarles la estrategia que había decidido finalmente y la cantidad de tropas que aprobaba desplegar. Lo anunciaría públicamente en un discurso en West Point, dos días más tarde. Mantenía la misión establecida de desgastar, dismantelar y derrotar Al Qaeda, pero no a través de una estrategia de contrainsurgencia integral que buscara ganar el apoyo de la población y contribuir con la construcción del Estado de Afganistán; sino con un objetivo más limitado, degradar el poder de los talibanes hasta el nivel que pudiesen ser enfrentados por las nuevas tropas afganas. La estrategia de Obama no era un compromiso total como pedían los militares para apoyar a los afganos a mejorar sus capacidades para gobernar, combatir la corrupción, restablecer la ley y revitalizar su economía. Sólo buscaba negar el acceso de los talibanes a las grandes ciudades, combinando contrainsurgencia en centros urbanos y contraterrorismo en lugares rurales.¹⁶⁴ Aprobaba el envío de 30.000 efectivos y planeaba solicitar 10.000 adicionales a la OTAN, con lo que completaba los 40.000 que había solicitado McChrystal en su segunda opción. Era su última apuesta y se lo hizo saber a autoridades civiles y militares.¹⁶⁵

Pero el Presidente subordinó la estrategia militar a una estrategia general al establecer un límite de tiempo para alcanzar los objetivos. Un plazo de dieciocho meses que se cumplirían a mediados de 2011 antes de las elecciones presidenciales. Con ello procuraba crear un nuevo sentido de urgencia en el gobierno del Presidente Karzai. Una forma de presión para apurar progresos.¹⁶⁶ Pero el anuncio respondía fundamentalmente a razones de política doméstica, escalar la guerra era una decisión impopular para su base política del Partido Demócrata. Un retiro de tropas antes de las próximas elecciones presidenciales le permitiría al Presidente señalar el fin de la Guerra de Afganistán

Poner un plazo para la retirada era muy desfavorable para la situación militar; limitaba las opciones del General McCrystal y significaba una ventaja para los talibanes y Al Qaeda. Les permitía retener a sus militantes combatientes, conociendo que tendrían que preservarse para pasar a la ofensiva cuando los estadounidenses empezaran a retirarse. Contribuía a crear desconfianza sobre la estabilidad futura en las autoridades y en la población afgana. La posibilidad que los talibanes u otros grupos terroristas islámicos pudiesen regresar reducía los

incentivos para la cooperación de la población. La estrategia de contrainsurgencia funciona si se asume que la voluntad de ejercer el poder se mantendrá en el tiempo.¹⁶⁷

La decisión de Obama fue tan controversial que militares influyentes le recomendaron al General Dave Petraeus, comandante de CENTCOM, que solicitara su retiro en disconformidad con el perjuicio que implicaba para las posibilidades de éxito de la campaña militar. Petraeus diría más tarde que no fue consultado, que tuvo que aceptar la decisión porque no había alternativa.¹⁶⁸ Las autoridades civiles, con excepción del Ministro de Defensa, desconfiaban del asesoramiento militar, cuestionaban cada detalle de los pedidos de tropa y los fundamentos del comandante militar. El General McCrystal afirmaba que las acciones terroristas servían para desarticular redes terroristas pero no para derrotar a un grupo terrorista. La victoria no era posible si los terroristas disponían de una base de operaciones segura. Sin el aparato de seguridad local no era posible tener acceso a la información para localizarlos, aferrarlos y destruirlos. Los drones eran efectivos para complementar a las fuerzas de seguridad pero no podían reemplazar la falta de inteligencia y la presencia física en el lugar. El Ministro de Defensa Robert Gates expresó su sorpresa porque “el Vicepresidente y miembros del Consejo Nacional de Seguridad se jactaran de entender mejor que el practicante más exitoso del mundo en contraterrorismo. Los éxitos de las tropas mandadas por McCrystal en Iraq y Afganistán eran legendarios”.¹⁶⁹

En Afganistán, el General McCrystal tuvo problemas para adaptar las tropas a los nuevos requerimientos operacionales que planteaba el cambio de estrategia. Se requería un cambio en el concepto de empleo basado en la superioridad de potencia de fuego que provocaba bajas civiles como efecto colateral, por otro que pusiera como prioridad la protección de la población civil para ganarse su confianza y lograr su apoyo. En su primera visita al Presidente de Afganistán, Karzai le expresó al General McChrystal que el mayor problema para imponerse sobre los talibanes eran las bajas civiles provocadas por las tropas de ISAF, que debilitaban el apoyo a su gobierno y reforzaban la posición de sus enemigos. En una estrategia de contrainsurgencia los efectos no deseados sobre la población no constituyen daño colateral, sino que son decisivos.¹⁷⁰ Muchos de los incidentes eran provocados y manipulados por los talibanes para indisponer a la población en contra de la coalición.¹⁷¹

Las tropas mantenían comportamientos disfuncionales con la doctrina de contrainsurgencia. Una mentalidad demasiado convencional asignaba un rol prioritario a las

medidas de seguridad para auto preservarse. Se mantenía un trato distante y rudo con la población civil, se los trataba como una amenaza y no como un objetivo a proteger, lo que hacía ver a la ocupación extranjera como irrespetuosa de la dignidad afgana. No se trataba de destruir el mayor número posible de insurgentes sino de entrar en contacto con la población y ganarse su confianza, su lealtad y hacer converger su interés con el propio. La población era el objetivo que había que conquistar. Era necesario observar su comportamiento, identificar sus costumbres y pautas, respetar su diferencia, descubrir sus miedos y sus intereses para interactuar, para luchar entre la gente contra un enemigo escondido al que no se puede fortalecer con demostraciones y acciones de fuerzas desproporcionadas contra la población. Para remarcar la necesidad de adaptación, el General McChrystal realizó un gran esfuerzo para que las tropas cambiaran la cultura operacional y pudieran interactuar con la población civil.¹⁷² Sin embargo, los logros fueron mínimos, limitados por las restricciones impuestas por las autoridades civiles y la falta de adaptación de las tropas.

El General McChrystal fue reemplazado por su superior jerárquico el Comandante de CENTCOM General Petraeus el 04 de julio de 2010.¹⁷³ Petraeus era el militar más respetado luego de haber revertido la situación de Iraq. Las experiencias y lecciones de Iraq no produjeron los mismos resultados en Afganistán para lograr que las tribus pastunes se vuelquen en contra de los talibanes. La estrategia no se adaptó a las condiciones políticas, militares, geográficas, históricas y culturales de Afganistán.

La doctrina de contrainsurgencia no es una estrategia para ser aplicada en todas las circunstancias sino que requiere su adaptación a las condiciones particulares de cada teatro de operaciones. La primera exigencia es que el gobierno local a quien se pretende legitimarlo y las fuerzas militares tengan intereses comunes o al menos que estén unidos ante un enemigo común. La contrainsurgencia produjo excelentes resultados en varios lugares de Iraq como Bagdad, Mosul, Tal Afar, Anbar donde las fuerzas estadounidenses se aliaron con autoridades locales (gobernadores, líderes tribales). Pero muy escasos resultados en Afganistán donde no fue posible alinear los intereses de la población con los del gobierno, y los del gobierno con las fuerzas militares.¹⁷⁴

El 22 de junio de 2011, el Presidente Obama anunció que se iniciaba el retiro de tropas, lo que en los hechos significaba el fin de la estrategia de contrainsurgencia. Cumplía su promesa de esperar dieciocho meses para evaluar resultados. Las tropas se irían retirando gradualmente hasta 2014, el plazo que los ministros de la OTAN habían acordado con el

Presidente Karzai. El adiestramiento del Ejército Afgano había progresado más lento de lo esperado y sólo unas pocas unidades estaban en condiciones de asumir tareas de seguridad. El Presidente había seguido el asesoramiento militar y apoyado la estrategia de contrainsurgencia como una prueba, pero no estaba dispuesto a exponer más recursos humanos y materiales. Finalmente, había decidido pasar de la estrategia de contrainsurgencia a la estrategia de contraterrorismo que apoyaba el vicepresidente Biden, con drones, FFEE e incursiones de tropas hacia blancos identificados y localizados por inteligencia. El concepto de **despejar** un área de enemigos, **retener** el terreno para mantener la seguridad de la zona y **construir Estado**, apoyando al gobierno en el cumplimiento de sus funciones básicas de proveer servicios esenciales a la población se había terminado. Ahora las tropas sólo se concentrarían en perseguir a los insurgentes, no en proporcionar seguridad y apoyo a la población.

Conclusiones

A pesar de los cambios de mando el proceso de toma de decisiones de la estrategia militar se mantuvo estable. Las decisiones se centralizan en Washington. Las autoridades civiles ejercen un control estricto sobre las operaciones militares que están continuamente influenciadas por necesidades políticas. Tanto el Presidente Bush y su Ministro de Defensa Donald Rumsfeld como la del Presidente Barak Obama y su Ministro de Defensa Robert Gates utilizaron el asesoramiento externo como mecanismo de control civil para definir las opciones estratégicas. Durante el planeamiento militar que se realizó para responder los ataques de Al Qaeda del 11 de setiembre de 2001, el Ministro de Defensa Donald Rumsfeld logró imponer sobre las Fuerzas Armadas su visión de la guerra, no sólo respecto a las metas u objetivos a lograr sino sobre el modo de llevar a cabo las operaciones militares. El asesoramiento del Pres JJ EMC, General Shelton, fue rechazado por las autoridades civiles porque preveía una cantidad de tropas convencionales que fue considerada excesiva para derrotar a los talibanes según la visión de la guerra del Ministro de Defensa y por la necesidad política de proporcionar una respuesta militar rápida a los ataques del 11 de setiembre. Las hipótesis de Rumsfeld respecto a la guerra futura, provenían de la influencia de teóricos civiles independientes de la “revolución en asuntos militares”, y no del asesoramiento del Estado Mayor Conjunto ni del Comandante de CENTCOM; las dos vías previstas por la Ley Goldwater Nichols.

El Presidente Bush, el Vicepresidente Dick Cheney y el Ministro de Defensa Rumsfeld marginaron al PRES JJ EMC durante la formulación de la estrategia militar. Frustrados porque el Pentágono no disponía de planes acordes con la visión de “transformación” de la Guerra decidieron imponerle su idea al Comandante Operacional (CENTCOM) y dejar fuera del proceso de planeamiento a la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto. El procedimiento que se utilizó fue el de dividir al Estado Mayor Conjunto del Comandante Operacional de CENTCOM, evitando la discusión o confrontación con la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto en la formulación de la estrategia, para interactuar sólo con el Comandante de CENTCOM, por fuera del espíritu de la ley Goldwater Nichols que designa al Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto como el principal asesor militar del Presidente, del Ministro de Defensa y del Consejo Nacional de Seguridad.

La estrategia militar inicial no surgió de una interacción entre autoridades civiles y militares; ni las operaciones militares se ajustaron a las características del ambiente operacional de Afganistán, sino a las ideas preconcebidas de las autoridades civiles del Ministerio de Defensa. Las ideas de “transformación” tuvieron éxito para derribar al gobierno talibán con fuerzas especiales, ataques aéreos y escasas tropas convencionales como apoyo de las operaciones militares de la “Alianza del Norte”. El éxito obtenido validó la hipótesis de Rumsfeld. El procedimiento de toma de decisiones con intervención directa de las autoridades civiles sobre la ejecución de operaciones militares y una concepción de empleo de fuerzas que privilegió las ideas de velocidad, precisión y tecnología sobre la necesidad de cantidad de tropas. De este modo, se validó “la transformación de las FFAA”, no sólo como la teoría para modernizar las ideas estratégicas de los militares y adecuarlas a la visión de las guerras del futuro, sino como el modelo más adecuado para ganar las guerras del presente.

Cuando la situación en Afganistán comenzó a complicarse con el surgimiento de la insurgencia en 2006, al Ministro de Defensa Donald Rumsfeld no le resultó suficiente la información militar y envió a un equipo de civiles encabezados por Martin Strmecki, un experto en Afganistán, para recibir un asesoramiento alternativo al de la cadena de comando. El Presidente Obama también apeló al asesoramiento externo. Formó una comisión independiente del Pentágono, el grupo Riedel, para asesorarse sobre la situación en Afganistán y fueron esas conclusiones las que influyeron finalmente para que se decidiera a favor de una estrategia de contrainsurgencia limitada, en vez de la estrategia de contraterrorismo que era su idea original y la del Vicepresidente Biden. No aceptó el

asesoramiento militar de una estrategia de contrainsurgencia sin ponerla a prueba, aún cuando en esa recomendación coincidieron todas las autoridades militares; el Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto Almirante Mullen, el Comandante CENTCOM General Petraeus y el Comandante de Afganistán General McChrystal.

El comité de asesoramiento estratégico con expertos civiles que estableció el General McChrystal es un reconocimiento a la influencia que tenía el asesoramiento independiente sobre las decisiones de las autoridades civiles. El comandante militar apeló a un mecanismo alternativo para hacer llegar la perspectiva militar a Washington.

Con el Presidente Bush, el asesoramiento militar no fue tenido en cuenta y se impusieron las ideas de Rumsfeld. Con el Presidente Obama, el asesoramiento militar se mantuvo operativo y fue tenido en cuenta para implementar la estrategia de contrainsurgencia y el refuerzo de tropas. Pero se adoptó otra forma de subordinar la estrategia a los objetivos políticos y limitar la escalada del conflicto por fuera de los límites del interés nacional. Se impuso un límite de tiempo a la presencia de tropas en el teatro de operaciones privilegiando necesidades políticas por sobre necesidades militares. La muerte de Osama Ben Laden por un equipo de SEALs en abril de 2011 implicó una disminución de Al Qaeda como amenaza estratégica para los EUA y facilitó las condiciones para que Obama adoptara su idea original; poner término a la estrategia de contrainsurgencia para adoptar una estrategia de contraterrorismo.

Con ambos presidentes, Bush y Barak Obama las necesidades de política doméstica se impusieron sobre las necesidades militares. En el primer caso se eligió la opción estratégica que mejor satisfacía las presiones de la opinión pública por una respuesta inmediata, antes que la necesidad militar de asegurarse la destrucción de Al Qaeda y su liderazgo, con un mayor número de tropas que disminuyera los riesgos de bajas. Una mayor presencia de tropas convencionales podría haber evitado el escape de terroristas hacia Pakistán y su posterior re-infiltración al país para crear una contrainsurgencia. Por su parte, Barak Obama estableció una fecha para la retirada de tropas, privilegiando la necesidad de transmitir un mensaje de final de la guerra en Afganistán previo a las elecciones presidenciales para satisfacer al electorado demócrata; por sobre la necesidad militar de transmitir el mensaje a Al Qaeda y a los talibanes de aceptar una redistribución definitiva del poder en Afganistán. La decisión impuso un empleo restrictivo de la Fuerza para alinearla con objetivos políticos, demostrando integración entre objetivos políticos y militares, pero no tuvo en cuenta las necesidades del

ambiente operacional y afectó negativamente la flexibilidad del comandante militar. Le impuso rigidez a la estrategia de contrainsurgencia y le otorgó a los enemigos la ventaja de conocer el momento a partir de la cual tendrían mayores posibilidades de operar ofensivamente.

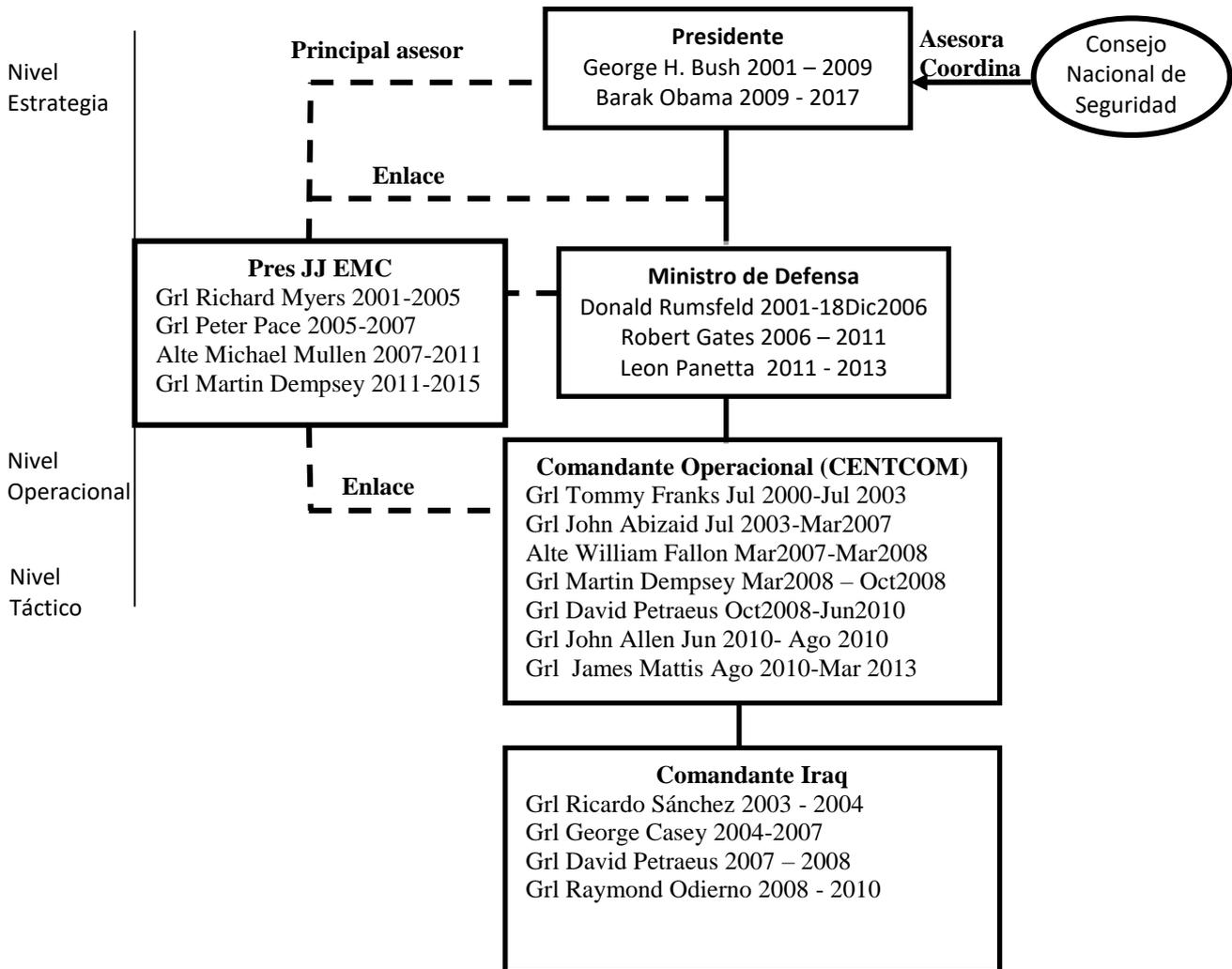
El Ministro de Defensa Donald Rumsfeld mantuvo un contacto directo y continuo con el Comandante CENTCOM General Franks por videoconferencia, vía telefónica y con exposiciones frecuentes durante la etapa planeamiento sin la intervención del Pres JJ EMC, para asegurarse que la transmisión de sus directivas y la supervisión de las fuerzas no fuese interferida ni demorada por la cadena de comando. Intervino personalmente para autorizar el bombardeo de blancos como en el caso del ataque a los vehículos donde se desplazaba el Mullah Omar y presionó para apurar los tiempos de infiltración de FFEE. Su intromisión continua llevó incluso a que el General Tommy Franks le solicitara el relevo por falta de confianza. La marginación de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto del proceso de interacción continua entre el Ministro y el Comandante Operacional, los fue dejando sin la información suficiente para asesorar productivamente.

El Ministro de Defensa tuvo que intervenir en tres oportunidades para asegurar la integración conjunta de la Fuerzas Armadas. Primero, el Ministro Rumsfeld evitó que las observaciones de los Jefes de las FFAA fueran introducidas en los planes del General Franks para el ataque inicial a Afganistán. Luego ordenó que la información que transmitían los medios de exploración desde Afganistán se enviara sólo a CENTCOM y no a los centros de operaciones de las FFAA, ni a la Casa Blanca o al Ministerio de Defensa. El Ministro Robert Gates también tuvo que intervenir personalmente para asegurar que la distribución de refuerzos de tropas se realizara de acuerdo con los requerimientos operacionales del Comandante en Afganistán, y no por intereses particulares de las Fuerzas, como en el caso de los Marines enviados a Helmand. La falta de unidad de comando e integración conjunta fue uno de los principales motivos por el que se produjo el relevo del General McKiernan por el General McCrystal

El uso de todos los mecanismos posibles por parte del Ministro Donald Rumsfeld no estuvo destinado a obtener opciones variadas de asesoramiento, sino a debilitar cualquier resistencia a sus ideas. El pensamiento predominante entre las autoridades civiles del Ministerio de Defensa era que la superioridad tecnológica de las fuerzas militares de EUA habían transformado en irrelevante la experiencia militar tradicional y la necesidad de tropas

sobre el terreno. Pensaban que las imágenes satelitales, las comunicaciones y las armas de precisión podían compensar la falta de tropas. La estrategia militar impuesta por el Ministro de Defensa Donald Rumsfeld respondía a una concepción teórica de la guerra orientada a un enemigo militar convencional distinto al que enfrentaron las tropas en Afganistán. El control cercano ejercido por las autoridades civiles del Ministerio de Donald Rumsfeld dificultó la adaptación de las operaciones militares a la naturaleza de la amenaza y a las limitaciones del marco sociopolítico. Las presiones políticas continuas durante el planeamiento y durante la ejecución de las operaciones influyeron para que el asesoramiento militar proporcionado por el Estado Mayor Conjunto y CENTCOM se inclinara a priorizar necesidades políticas por sobre las necesidades militares. Durante seis años estuvieron en búsqueda del aniquilamiento de un enemigo elusivo hasta que adoptaron una estrategia de contrainsurgencia, más coherente con la amenaza terrorista insurgente; pero probablemente demasiado tarde para sostener por un tiempo prolongado el apoyo político necesario. Del mismo modo, cuando el Presidente Obama impuso un límite de tiempo para la retirada de tropas y lo hizo público; el General David Petraeus no explicó como esa decisión afectaba negativamente las operaciones militares, aduciendo que se enfrentó a una decisión ya tomada.

GUERRA DE IRAQ



La guerra de Iraq se inició el 20 de marzo de 2003 con la invasión de una coalición encabezada por los EUA, secundada por el Reino Unido y con la presencia de contingentes menores de otros cuarenta países. Las causas para iniciar la guerra que se expresaron públicamente fueron la presencia de armas de destrucción masiva, la guerra contra el terrorismo y la necesidad de cambiar el brutal régimen de Saddam Husein en beneficio del pueblo iraquí.¹⁷⁵ Tras una operación militar rápida y decisiva conquistaron Bagdad el 9 de abril y depusieron al gobierno sunita del Partido Baath encabezado por Saddam Hussein, que había estado en el poder durante 24 años. Los problemas e improvisaciones en la ocupación posterior del país provocaron que las facciones chiitas y sunitas se precipitaran en una guerra civil, y no hacia una democracia como se había supuesto.

La 2da Guerra de Iraq le costó a los EUA cerca de 4500 muertos y más de 30.000 heridos graves, provocó más de ciento veinte mil muertos iraquíes según estimaciones confiables,¹⁷⁶ más de doscientos mil millones de dólares en gastos directos y el debilitamiento del principal contrapeso de Irán en Medio Oriente.

Luego de haber expulsado a los talibanes y Al Qaeda de Afganistán, el Ministro de Defensa convocó a una reunión para que se le expusiera el plan 1003-98 existente en CENTCOM para atacar Iraq, con la presencia del Pres JJ EMC General Myers, el Vicepresidente JJ EMC y el Jefe de Operaciones del EMC General Greg Newbold. Rumsfeld expresó que la necesidad de 500.000 efectivos que preveía el plan simbolizaba una concepción anacrónica de lo militar porque requería demasiadas tropas, logística y tiempo para ejecutar. Ante la pregunta del Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto, General Myers, sobre cuántos efectivos pensaba que serían necesarios. El Ministro respondió que no encontraba razones para más de 125.000 efectivos. Un número muy alejado de las previsiones iniciales de CENTCOM y del EMC que llevó a que, posteriormente, el General Newbold, responsable de la preparación de los planes del EMC solicitara su retiro como protesta.¹⁷⁷

El plan 1003-98 se había probado en ejercicios y respondía a la doctrina y principios militares vigentes pero no a la visión de Rumsfeld de escasas fuerzas, móviles, veloces y con superioridad tecnológica. El plan existente consideraba los efectivos para afrontar las distintas contingencias que podían presentarse, tales como derrotar al Ejército Iraquí, cambiar el régimen de Saddam Hussein, controlar el surgimiento eventual de guerrillas urbanas, proporcionar estabilidad y seguridad a la población luego del colapso del régimen imperante, controlar los depósitos de armas y las fronteras para evitar la eventual salida de terroristas con armas de destrucción masiva.¹⁷⁸ Rumsfeld consideró que esos planes respondían a un pensamiento militar ya superado que no tenía en cuenta la revolución tecnológica y sus efectos sobre “la transformación de lo militar”.

La hipótesis de Rumsfeld era que la victoria militar tradicional convencional contra el Ejército de Iraq le aseguraría la posterior victoria estratégica y política porque la población civil se volcaría masivamente en apoyo de la liberación de la tiranía de Saddam Hussein. La prioridad de Rumsfeld era reducir el número de tropas y el tiempo de despliegue basado en la experiencia de Afganistán como modelo a seguir en Iraq. El General Tommy Franks, Comandante de CENTCOM con jurisdicción sobre Iraq, sería el responsable de realizar un

nuevo plan, que Rumsfeld controlaría de cerca para asegurarse que reflejara sus ideas. Para ello enviaría personal propio para sumarse al equipo de planeamiento del Estado Mayor de CENTCOM. El Coronel Douglas MacGregor era uno de los oficiales del Ejército con ideas más revolucionarias respecto a la “transformación de la guerra”. Había escrito un provocativo libro “Breaking the Phalanx” en la que fundamentaba la necesidad de transformación del Ejército. En escritos posteriores había manifestado que Bagdad podía ser conquistado con 50.000 efectivos si se aplicaban sus ideas. Cuando esas ideas le llegaron a Rumsfeld, le pidió al General Franks que lo invitara a Tampa para escucharlo. Franks aceptó el pedido pero su Estado Mayor fue menos diplomático para rechazar la inconsistencia de las ideas de MacGregor.¹⁷⁹ Rumsfeld también había solicitado la integración de dos funcionarios civiles del ministerio al equipo de planeamiento en Tampa (Florida). Aunque se trataba de un pedido inusual, se pensó que la presencia de dos funcionarios civiles podía servir para aliviar la presión de Rumsfeld. Pero cuando el aumento de la fricción comenzó a incrementarse con cuestionamientos que sólo podían provenir de información proporcionada por los funcionarios, que los militares habían comenzado a tratar como ‘espías’, Franks terminó sacándolos del trabajo de planeamiento y les impuso restricciones para acceder a información clasificada.¹⁸⁰

La intervención intrusiva del propio Rumsfeld fue otro mecanismo de control efectivo. El General Franks era convocado continuamente a Washington para presentar la evolución del plan y recibir nuevas orientaciones. Los directores del Estado Mayor de CENTCOM debían reunirse diariamente a las 04:00 am para preparar la videoconferencia entre el General Tommy Franks y Donald Rumsfeld con la que se empezaba cada día. Las demandas constantes del Ministro de Defensa y su equipo, los requerimientos, cuestionamientos e interrogatorios, provocaron una sensación de acoso y un elevado grado de fricción entre civiles y militares que obligó al General Franks a intervenir personalmente para evitar reacciones negativas en su equipo.¹⁸¹ El Pres JJ y el Estado Mayor Conjunto eran sólo espectadores.¹⁸²

Aliado con Rumsfeld, el General Franks aprovechó la posibilidad que establece la ley Goldwater – Nichols para establecer un canal directo con el Ministro de Defensa y sacar del proceso a la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto. El planeamiento de CENTCOM y la doctrina militar se subordinaron a las ideas de Rumsfeld.¹⁸³ Franks le solicitó al Ministro trabajar sólo con él y el Presidente; con el argumento que los JJEEMM no expresaban una

perspectiva conjunta ni disponían de información suficiente para ser operativamente útiles, y que podían interferir negativamente en sus planes, persiguiendo los intereses de cada una de las Fuerzas y no los del conjunto de la operación. Luego le envió un Memo al Viceministro de Defensa Paul Wolfowitz solicitando que los JJEEMM no estuviesen presentes en la videoconferencia diaria entre él y el Ministro de Defensa, donde también participaba el Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto, para evitar la repetición de rivalidades que se habían producido durante la guerra de Afganistán y filtraciones a la Prensa. Además le solicitó que Washington se ocupara de lo político y lo dejaran a él ocuparse de lo operacional.¹⁸⁴ Franks, al igual que Rumsfeld, sabía que los JJEEMM serían la principal oposición a las ideas de “transformación de la guerra”. La Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto, pese a disponer de una estructura suficiente en el Estado Mayor Conjunto (EMC) para participar de la formulación de la estrategia, fueron quedando desactualizados con respecto a la evolución de los planes operacionales, al estar fuera de la interacción continua entre Rumsfeld y el General Franks que se produjo durante el proceso de planeamiento.

El Jefe de Estado Mayor del Ejército General Shinseki y el Comandante de los Marines General Jones, opinaban que las hipótesis en las que se basaba la estrategia eran irreales por ser excesivamente optimistas y que los planes carecían de los recursos suficientes para garantizar el éxito, especialmente respecto al número de tropas.¹⁸⁵ Antes de la invasión a Iraq, el General Shinseki alertó al Presidente, al Ministro de Defensa, al Congreso y al Comandante CENTCOM, General Franks, del peligro de lanzar las operaciones con un número reducido de fuerzas. Las tensiones entre Rumsfeld y Shinseki se resolvieron con la no renovación del mandato del General como Jefe del Ejército y su pase a retiro.

En opinión del General Franks, el Ministro de Defensa Donald Rumsfeld y el Pres JJ EMC fueron logrando el objetivo de subordinar a los Jefes de Estado Mayor a las ideas de “transformación de lo militar” que se aplicarían en el plan de ataque. “En vez de realizar un avance secuencial de una gran masa de fuerzas, se aplicarían fuerzas militares de manera simultánea en varios puntos decisivos, moviendo a las tropas muy rápido para desequilibrar a los iraquíes que no tendrían tiempo de reaccionar. Como se hizo en Afganistán, una maniobra veloz y precisa”. Los planes operacionales realizados por el Comandante Centro (CENTCOM) bajo la dirección del Ministro de Defensa Donald Rumsfeld fueron aprobados por el Presidente de la Nación George W. Bush, sin que éste recibiera el asesoramiento militar

independiente del Pres JJ EMC, General Myers, que establece la ley y sin que tampoco intervinieran los Jefes de las Fuerzas.¹⁸⁶

Las ideas de “transformación” fueron efectivas para las tres primeras fases de la operación: el despliegue, la preparación y las operaciones ofensivas convencionales; pero no para la **cuarta fase post - hostilidades** que era la explotación de la victoria táctica. Las ideas de operaciones rápidas con pocas tropas moviéndose con gran rapidez para dominar a un ejército convencional, basadas en una capacidad superior para procesar información; no eran aplicables para la fase decisiva de la campaña militar. La ocupación del país requería considerar los recursos militares y de gobierno civil para establecer el orden, garantizar la seguridad y mantener en funcionamiento los servicios gubernamentales esenciales como electricidad, agua y hospitales. La estrategia planteada consideró sólo el número de tropas necesario para derrotar al ejército iraquí, sin tener en cuenta las previsiones para proporcionar seguridad a las ciudades luego de la guerra. Con el éxito en Afganistán del modelo de “transformación de la guerra”, el Ministro de Defensa Donald Rumsfeld determinó que la fuerza de invasión fuera más reducida que la que propusieron las autoridades militares. La escasez de tropas impidió transformar la victoria táctica en victoria estratégica.¹⁸⁷

Las demandas de la fase post – combate que planteaba el ambiente operacional de Iraq no estaban previstas por la teoría de “transformación”, que estaba orientada contra un enemigo “espejo”, de naturaleza convencional y características similares al del Ejército de EUA, sobre el que la superioridad tecnológica y de medios como drones, sensores electrónicos, imágenes satelitales y otros instrumentos sofisticados podía obtener una inteligencia casi perfecta en tiempo real para operar sobre el centro de gravedad de ejércitos enemigos con armas de precisión desde grandes distancias. Pero en Iraq los enemigos operaban ocultos entre la población, sin poder ser distinguidos ni identificados fácilmente y no eran susceptible de ser localizados como blancos para armas de precisión de largo alcance. Desde el comienzo de la invasión hubo señales de una insurgencia, con procedimientos no convencionales, que no fueron tenidas en cuenta por las autoridades militares de CENTCOM y del Pentágono. Luego de la caída de Bagdad, se manifestó con mayor virulencia un enemigo no convencional distinto al previsto en los planes, que incrementó el caos, la violencia y la inestabilidad. Sin embargo, el Ministro Rumsfeld canceló el despliegue de la 1ra División de Caballería y sus dieciséis mil soldados que podrían haber realizado una contribución importante a la seguridad. Las tropas que habían participado de la invasión empezaron a

regresar hacia los EUA. El General Tommy Franks, que como comandante CENTCOM había conducido la guerra de Afganistán y la invasión a Iraq, solicitó el retiro del servicio activo con Iraq todavía en llamas. Fue reemplazado por el General Abizaid,¹⁸⁸ y como Comandante de Iraq fue designado el General Ricardo Sánchez, quien con menos tropas, la misma estrategia, e incapaz de coordinar las acciones de las divisiones que le dependían, provocó un agravamiento de la situación. Aún con el aumento de los niveles de violencia, no se realizaron ajustes en la estrategia y se continuó con las previsiones de regreso de las tropas de invasión a los EUA y reducción del nivel de comando en Iraq. El nuevo comandante, General Sánchez, no modificó el concepto de empleo de fuerzas y lo mantuvo enfocado hacia la amenaza convencional que ya no existía, en vez del enemigo de naturaleza diferente que afectaba la seguridad.

Planificadores del PRES JJ EMC y el Jefe del Ejército habían acertado en sus previsiones respecto a los riesgos que presentaban los planes pero no tuvieron la capacidad de lograr que sus opiniones sean tenidas en cuenta.¹⁸⁹ El 15 de noviembre de 2006, el Comandante CENTCOM General John Abizaid, en su testimonio ante el Congreso reconoció que el General Shinseki había tenido razón al considerar insuficientes las fuerzas empleadas para la ocupación de Iraq. El Secretario de Estado General Colin Powell le expresó al Presidente luego de la caída de Bagdad que “el proceso de toma de decisiones de la Defensa Nacional estaba quebrado”.¹⁹⁰ Powell se había opuesto también a los planes operacionales dominados por Rumsfeld, y le había advertido al General Tommy Franks que no permitiera que lo dejaran en una posición incómoda sólo para probar una nueva teoría.¹⁹¹

El 11 de mayo de 2003 el Ministro de Defensa Donald Rumsfeld estableció una nueva autoridad civil para gobernar Iraq, llamada Autoridad Interina de la Coalición a cargo del Embajador Paul Bremer,¹⁹² que reemplazó al fracasado experimento de la Oficina de Reconstrucción y Asistencia Humanitaria,¹⁹³ que con sólo tres meses de anticipación había tratado de organizar el Gobierno de Iraq para asumir las funciones gubernamentales luego de terminado los combates.

La primera decisión de Bremer fue la llamada debaathificación de Iraq que consistió en la expulsión masiva de funcionarios públicos por haber pertenecido al Partido Baath. El partido único funcionaba como una organización jerárquica de seis niveles. La expulsión llegaba hasta el cuarto y quinto nivel, lo que significaba dejar sin trabajo a miles de profesionales, profesores universitarios, técnicos y funcionarios que eran indispensables para

el funcionamiento de la administración pública, y que se habían unido al Partido como la única manera de lograr empleo en el Iraq de Saddam Hussein. En general, se coincidía que las principales autoridades que habían controlado el país por más de tres décadas con brutalidad y autoritarismo, debían ser expulsados de los cargos y sometidos a la justicia. Pero se cuestionaba hasta donde debía llegar la profundidad de la medida que dejaba al sector más educado de la población sin trabajo, sin salario ni pensiones y sin futuro político. Jay Garner declaró que la medida significaba “crear trescientos o cuatrocientos mil enemigos y dejar a Iraq sin gobierno”. Esta decisión fue la base política de la insurgencia.¹⁹⁴

La decisión de disolver el Ejército fue incluso más perjudicial. Los planes militares habían contemplado el empleo del Ejército de Iraq para estabilizar el país.¹⁹⁵ La disolución tomó por sorpresa a varios comandantes militares que estaban negociando con militares iraquíes su apoyo para el mantenimiento de la seguridad¹⁹⁶ en las principales ciudades. La Guardia Republicana y los instrumentos policiales de control del régimen represivo de Saddam eran impopulares; pero la sociedad iraquí veía a las FFAA como una institución nacional que gozaba de respeto y simpatía considerable en todas las regiones del país, con excepción de la población kurda. La mayoría de los iraquíes era favorable a mantener las FFAA intactas. La decisión de las autoridades civiles se tomó en un momento en el que la estrategia militar no podía garantizar la seguridad en las calles de Iraq por falta de tropas suficientes ni resguardar los numerosos y bien provistos depósitos de armamento del Ejército Iraquí. De esto modo se impidió sumar la contribución de las tropas locales a la estabilidad que no podían garantizar las tropas estadounidenses y se expulsó a los únicos que conocían la ubicación de todo el armamento disperso y, además, como utilizarlo. Esta decisión fue la base militar de la insurgencia. Ambas resoluciones fueron determinantes para el surgimiento de la violencia insurgente. Proporcionaron las motivaciones y los cuadros de la estructura organizativa, mayormente integrada por ex militares y funcionarios oficiales. Fueron tomadas sin tener en cuenta la opinión de las autoridades militares que se oponían a la medida, especialmente, las que se encontraban en el teatro de operaciones.¹⁹⁷

Cuando los análisis militares del nuevo Comandante de CENTCOM General John Abizaid empezaron a describir el surgimiento de una insurgencia en Iraq, el Ministro Donald Rumsfeld se negó a aceptar ese asesoramiento e impuso la interpretación que la violencia era sólo la etapa final de resistencia de ex miembros del gobierno Baath desplazados. Ello demoró la posibilidad de adaptar la estrategia militar a un nuevo enemigo que no había sido previsto

en los planes previos; sin que el Estado Mayor Conjunto ofreciera alternativas a esa imposición del Ministro.¹⁹⁸ El Pres JJ EMC, General Myers apoyó la interpretación del Ministro, sostenida por razones políticas, en contra del Comandante Operacional con jurisdicción sobre el Teatro de Operaciones. El 11 de noviembre de 2003 en una reunión en el Consejo Nacional de Seguridad, el Presidente asesorado por el Ministro de Defensa, expresó su desacuerdo con la evaluación de los analistas de la CIA respecto al surgimiento de una insurgencia, que era coincidente con los análisis militares. Se prohibió mencionar en los medios de comunicación cualquier referencia al respecto.¹⁹⁹

El Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto y el Comandante CENTCOM no fueron quienes definieron la naturaleza del enemigo que necesitaba la estrategia para adaptarse a la situación que planteaba un ambiente operacional muy dinámico. Las autoridades militares mantuvieron la estrategia promovida por Rumsfeld de una campaña militar concebida en términos puramente convencionales, sin reconocer el surgimiento de una insurgencia que planteaba una guerra civil entre la población.²⁰⁰ La aquiescencia de las autoridades militares con la visión del Ministro de Defensa neutralizó las posibilidades de modificar la estrategia militar en un momento donde la insurgencia aún era débil.

En una campaña militar que se había iniciado sin objetivos claros y con supuestos erróneos sobre lo que sucedería en Iraq durante la ocupación, el Ministro Rumsfeld era uno de los miembros del gabinete partidarios de un involucramiento mínimo de los EUA en Iraq. La idea original era que había que garantizar la seguridad inicial y luego retirarse. El Comandante en Iraq, General Casey, llegó con la misión impuesta por Rumsfeld de crear las condiciones para una gradual transferencia de responsabilidad a las autoridades iraquíes y retirar las tropas. La interpretación de la situación en Iraq del ministro es que se trataba de una resistencia de la facción sunita a su desplazamiento del poder.²⁰¹ La estrategia inicial de Casey estaba dirigida contra la insurgencia sunita. Pero, fue modificando su lectura de la situación. De evaluarla como una insurgencia de la facción sunita contra EUA; a analizarlo como un conflicto por el poder político y económico en Iraq. En ese caso, se trataba de un problema político que no podía resolverse con la fuerza militar. Con esta idea, las autoridades militares establecieron como objetivo militar prioritario la retirada de las fuerzas estadounidenses, para lo cual había que acelerar el adiestramiento de las fuerzas iraquíes para transferir la responsabilidad de seguridad al gobierno de Iraq. La opinión de Casey era que sólo una retirada de los EUA pondría la presión que los políticos iraquíes necesitaban para

alcanzar acuerdos y lograr que el nuevo Ejército de Iraq asumiera el protagonismo de combatir la insurgencia para evitar el colapso total del sistema político, amenazado por la violencia de las milicias.²⁰²

La violencia sectaria entre Chiitas y Sunitas había escalado fuera de control. Los ataques sobre las tropas estadounidenses habían aumentado exponencialmente alcanzando un promedio de seiscientos por semana. Miembros de Al Qaeda ingresaban libremente a través de la frontera con Siria. El nuevo gobierno de Iraq apoyado por los EUA no conseguía estabilizarse. El Ministro Rumsfeld mantenía su negativa a que se consideraran planes militares para enfrentar una insurgencia. Había corregido públicamente al Vicepresidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto, General Peter Pace, por hablar de insurgencia para describir la situación militar en Iraq y también, había ordenado quitar la palabra insurgencia del documento “Estrategia Nacional para la Victoria en Iraq”, publicado en 2005.²⁰³

Pero el plan de transferencia gradual de seguridad a las fuerzas iraquíes no daba resultados. La insurgencia sunita atacaba a las fuerzas de la coalición y a las fuerzas de seguridad iraquíes con una variedad cada vez mayor de procedimientos. Al Qaeda atacaba a los chiitas con atentados terroristas en lugares populosos que provocaban cientos de bajas civiles. Como venganza las milicias chiitas realizaban limpieza étnica en los barrios de la ciudad. Con la infraestructura del país cada vez más desmantelada, torres eléctricas destruidas, oleoductos dañados, comercios cerrados, rutas y puentes rotos. El gobierno no tenía capacidad para garantizar a la población la provisión de servicios públicos esenciales.²⁰⁴ La violencia había escalado dramáticamente en 2006 después del bombardeo de la mezquita sagrada chiita de al-Askari²⁰⁵ en la ciudad sunita de Samarra y estaba fuera de control con un promedio de cincuenta ataques por día sólo en Bagdad. La destrucción de la mezquita había sido realizada por al Qaeda para provocar una reacción de los chiitas que escalara el conflicto sectario. El Vice Presidente de Iraq Adel Abd al-Mehdi explicaba que era el equivalente a la destrucción de las torres gemelas del 11 de setiembre.²⁰⁶ En diciembre de 2006, más de tres mil iraquíes por mes morían por la violencia, población y gobierno luchaban por la supervivencia. Las fuerzas de la coalición, encabezadas por los EUA, estaban a punto de declararse incapaces de dominar la violencia de una guerra civil de naturaleza étnica y sectaria por el control del poder y los recursos del país. Luego del recrudecimiento de la violencia tras la destrucción de la mezquita chiita, ni el General Abizaid ni el General Casey

cambiaron su interpretación del conflicto. La idea que la presencia de las fuerzas estadounidenses retardaba las soluciones. El Presidente Bush tenía otra percepción. “La violencia sectaria no empezó porque nuestra presencia en Iraq era excesiva sino porque al Qaeda la había provocado”, escribiría luego Bush en sus memorias.²⁰⁷

Se habían empezado a oír voces de resistencia dentro del Ejército. El General John Batiste, designado como 2do Comandante en Iraq rechazó el puesto por estar en desacuerdo con la estrategia planteada. Un grupo de cinco generales solicitó públicamente la renuncia de Rumsfeld acusándolo del fracaso de la estrategia militar por no tener en cuenta el asesoramiento militar respecto al desbande del Ejército Iraquí y la disminución de tropas que impidió garantizar la seguridad y estabilidad del país.²⁰⁸ Para los generales los problemas en Iraq no estaban relacionados con la capacidad operativa de las fuerzas sino con una estrategia equivocada impuesta por las interferencias continuas del Ministro de Defensa que se había negado siempre a considerar otras opciones. Las manifestaciones de los generales tuvieron amplias repercusiones en los medios de prensa que la presentaron como “la revuelta de los generales”.²⁰⁹

La percepción de debacle en Iraq activó el debate en Washington. Políticos, militares retirados y académicos empezaron a plantear un cambio de estrategia. Funcionarios civiles del Consejo Nacional de Seguridad en búsqueda de alternativas iniciaron la consulta de expertos civiles y también de militares que estaban fuera de la cadena de comando formal. Se establecieron contactos con un grupo de oficiales del Ejército que habían tenido éxito en sus jurisdicciones aplicado una estrategia de contrainsurgencia. Meghan O’Sullivan, asesora de acceso diario al Presidente Bush, se contactaba frecuentemente con el General David Petraeus, quien había aplicado con éxito una estrategia de contrainsurgencia que balanceaba combate con política, se ocupaba de la provisión de servicios gubernamentales y de atender las demandas de seguridad de la población. Se había diferenciado de otras unidades estadounidenses que ejecutaban sólo operaciones convencionales contra la insurgencia.²¹⁰

Unos pocos comandantes de jerarquías medias²¹¹ habían aplicado con éxito, localmente en sus áreas de responsabilidad, una estrategia de contrainsurgencia diferente a la convencional que planteaba la estrategia general. Obligados por la gravedad de las circunstancias habían abordado simultáneamente la situación política, social, económica y militar, modificando sus tácticas convencionales para adaptarlas al ambiente operacional que enfrentaban. Pero se trataba de acciones aisladas que no alcanzaban para modificar la

situación.²¹² Para combatir la violencia, las fuerzas de la coalición se dedicaban a perseguir insurgentes, operando desde bases militares seguras que los mantenían alejados y sin contacto con la población, por lo que no disponían de la inteligencia adecuada para dirigir sus acciones con precisión y evitar efectos negativos sobre la percepción pública. Esas tácticas generaban mayor rechazo y favorecían el crecimiento de la insurgencia.

La visión alternativa, a la estrategia de transferir la responsabilidad a los iraquíes, sostenía que una retirada de EUA agravaría la situación porque el Gobierno de Iraq no tenía la capacidad de proporcionar seguridad por sí mismo sin el apoyo de los EUA. Sostenían que era necesario un refuerzo de tropas con la finalidad de mejorar la seguridad para estabilizar el país como paso previo a la búsqueda de soluciones políticas.

Desde la Secretaría de Estado, Condoleezza Rice envió a uno de sus asesores más cercanos para evaluar la situación en Iraq de manera independiente al Pentágono. Su interpretación difería de la que mantenían las autoridades militares. No apreciaba posibilidades de éxito para que el país pudiera salir por sí mismo del ciclo de violencia. Su informe concluía que esa estrategia había demostrado que era posible revertir la situación.²¹³ Había podido apreciar la estrategia de contrainsurgencia que desarrollaban algunos comandantes y unidades militares. La finalidad era ganarse el apoyo de la población, a través de la provisión de seguridad y servicios gubernamentales esenciales como agua, electricidad y servicios sanitarios.

La Secretaria de Estado Condoleezza Rice en su testimonio en el Senado frente al Comité de Relaciones Exteriores en octubre de 2005. Expresó que el camino en Iraq era el de la estrategia que había empleado con éxito el Coronel Harold Mc Master,²¹⁴ Comandante del 3er Regimiento de Caballería, para controlar la insurgencia de la ciudad de Tal Afar. Contrainsurgencia clásica basada en el concepto de “*despejar* de enemigos un área, *mantener* la seguridad para proteger a la población de la intimidación de la insurgencia, y *construir* Estado, instituciones de gobierno que puedan proveer servicios públicos esenciales”.²¹⁵

El Asesor Nacional de Seguridad Steve Hadley empezó a acercar al Presidente expertos civiles y militares de think tanks para que escuchara otras alternativas. En junio 2006 Bush se reunió con varios de ellos en Camp David que proponían cambiar a una estrategia de contrainsurgencia.²¹⁶ El 17 de agosto el Presidente Bush realizó una video conferencia con su Embajador en Iraq Zalmay Khalilzad, el Comandante CENTCOM General Abizaid y el Comandante en Iraq General Casey. La Operación “Together Forward”²¹⁷ para reducir la

violencia con máximo empleo del Ejército Iraquí había fracasado, las unidades iraquíes no pudieron cumplir sus objetivos de dar seguridad a los barrios de Bagdad. El Presidente les solicitó otras opciones y los comandantes respondieron que había que reforzar la misma estrategia; significaba apurar la transferencia de responsabilidades a los iraquíes. Bush terminó la reunión convencido que la estrategia para modificar la situación en Iraq, tendría que surgir de otro lado. Le solicitó a Hadley que realizara una evaluación completa y presentara nuevas opciones estratégicas.²¹⁸

No era posible lograr la cooperación de Rumsfeld para cambiar la estrategia fallida que había impulsado y sostenido contra toda evidencia por tres años.²¹⁹ El Consejo Nacional de Seguridad inició la evaluación sin intervención del Ministerio de Defensa y del Estado Mayor Conjunto, analizando tres opciones: la primera consistía en apresurar el adiestramiento de las fuerzas iraquíes que era la estrategia favorecida por Rumsfeld y las autoridades militares. La segunda opción era extraer a las fuerzas estadounidenses de Bagdad para dejar que la lucha sectaria explotara en la ciudad, limitándose a contener su expansión fuera de Bagdad y conducir acciones militares sólo contra Al Qaeda. Esta alternativa significaba reducir bajas propias al costo de incrementar bajas iraquíes, sin garantías de que la violencia en Bagdad pudiera ser contenida y cercada. La última opción era implementar una estrategia de contrainsurgencia para proporcionar seguridad a la población, especialmente en Bagdad, y reducir la violencia que estaba desintegrando el país.²²⁰ Implicaba riesgos mayores, un incremento de bajas estadounidenses y el compromiso de empeñar mayores recursos; pero era la única de las tres que buscaba la victoria. Después de varias meses de no lograr alternativas por parte de las autoridades militares, el Presidente había designado al Consejo Nacional de Seguridad como la agencia para conducir un cambio de la estrategia. Civiles y militares entendían las consecuencias más probables de una retirada completa de Iraq: guerra civil sangrienta, incremento de los precios del petróleo, limpieza sectaria masiva, repliegue de la comunidad internacional, pérdida de credibilidad de los EUA en la región, creación de espacios desgobernados que servirían de santuario de Al Qaeda e incremento de la influencia de Irán en Medio Oriente a través de los chiitas.²²¹

El asesoramiento externo también intentó alterar el dominio de Rumsfeld sobre las autoridades militares. En una entrevista inusual para un general retirado, el General Keane,²²² vinculado a los expertos civiles que trataban de influenciar al Presidente Bush, se reunió el 19 de setiembre con el Ministro Rumsfeld en presencia del General Pace, en ese entonces Pres JJ

EMC para plantearle que la estrategia en Iraq era equivocada porque no buscaba derrotar la insurgencia. Proponía adoptar una estrategia de contrainsurgencia; poner como prioridad la protección de la población para aislar a los insurgentes. Le aconsejó a Rumsfeld leer los informes de las operaciones del Coronel H. R. McMaster en Tal Afar y el libro de David Galula,²²³ que era la influencia principal de los que trabajaban en el manual de contrainsurgencia que preparaba el General Petraeus en Forth Leavenworth.²²⁴ En una reunión privada con el General Pace, el General Keane le aconsejó involucrarse en las decisiones e intervenir en una reformulación de la estrategia.²²⁵ La crítica común entre los que promovían un cambio de estrategia era que el Pres JJ EMC no estaba cumpliendo con su función de *asesor principal* previsto en la ley porque había sido apartado por Rumsfeld para dejar la guerra en manos del Comandante de CENTCOM General Abizaid y del Comandante en Iraq, General Casey.

El General Pace decidió conformar una comisión con un grupo de Coroneles con experiencias exitosas en la guerra principalmente del Ejército y del Cuerpo de Marines, para evaluar la situación y proponer opciones. Las conclusiones del grupo de coroneles coincidieron en que la estrategia era un fracaso pero no en las soluciones propuestas. Algunos estaban de acuerdo en mantener la estrategia de retirada gradual de las fuerzas estadounidenses y otros apoyaban una estrategia de contrainsurgencia. Ello convenció a la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto que la decisión prudente era no hacer nada y mantener el curso dirigido por Rumsfeld. Por primera vez en la historia de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto, un grupo de coroneles se había reunido con los Jefes de las Fuerzas para discutir asuntos estratégicos del más alto nivel. Era un indicador de la percepción que en la Junta de Jefes se necesitaban ideas diferentes de las que había producido el Estado Mayor Conjunto. Al haber quedado fuera del proceso de planeamiento, no había participado del debate estratégico ni lo había realizado por si misma, por lo que carecía de la capacidad de producir opciones estratégicas diferentes.

En marzo de 2006, el Congreso estableció la comisión “Grupo de Estudio Iraq” encabezada por un ex Ministro de Defensa William Perry²²⁶ para evaluar la situación militar en Iraq y proponer opciones para el futuro.²²⁷ Se interpretaba que el problema principal era la falta de reconciliación. Un asunto esencialmente político que no podía resolverse con una campaña militar, por lo que las operaciones militares perseguían objetivos inalcanzables. Respecto a la estrategia concluía que fines, medios y modos de acción no estaban alineados;

“si los riesgos se han incrementado, los fines no han cambiado y permanecen constantes, entonces deben incrementarse los medios o cambiarse los modos de acción”. Proponía una variación al modo de acción; en vez de retirar las tropas en el marco de una situación caótica; aplicar un refuerzo de tropas por un plazo determinado, por ejemplo un año, con la finalidad de reducir la violencia temporalmente, y lograr cierto grado de orden y estabilidad que posibilitara una salida más honrosa para los EUA.²²⁸ La conclusión era que a pesar de los esfuerzos militares, a fines de 2006 la Guerra se estaba perdiendo.

En su visita a Iraq, las autoridades del Grupo de Estudio le plantearon al General Casey la posibilidad de recibir refuerzos de tropas. El General mantuvo su rechazo con el argumento que no era conveniente incrementar el perfil de ocupante de los EUA, porque alimentaba y favorecía a la insurgencia. El Ministro de Defensa, la JJ EMC y los comandantes militares con responsabilidad en Iraq no reconocían las críticas de los opositores; que la **estrategia de retirada gradual** no funcionaba porque no estaba dirigida a combatir la violencia sino a disminuir las responsabilidades para los EUA.²²⁹

La comisión del Congreso “Grupo de Estudios Iraq” no tuvo impacto en la decisión que tomaría el Presidente Bush para cambiar la estrategia, pero si lo tendría un trabajo realizado por Frederick Kagan,²³⁰ un estratega de un *think tank* privado de Washington (*American Enterprise Institute*), que proponía la adopción de una estrategia de contrainsurgencia integral como alternativa a la retirada de tropas.²³¹ La idea fundamental era que la seguridad de la población era la condición previa para lograr acuerdos políticos en Iraq. Las tropas debían modificar su misión y concepto de empleo. La prioridad no sería adiestrar a las tropas iraquíes sino proporcionar seguridad a la población de Bagdad, el centro político y económico del país. Las tropas tendrían que permanecer posicionadas entre la población, en distintos lugares de la ciudad, garantizando la seguridad en forma permanente; y no permanecer concentrados en grandes bases, saliendo sólo para realizar incursiones militares breves y regresar a la base, dejando a la población a merced de la insurgencia. Un insurgente capturado había expresado “ustedes dominan las calles por una hora al día y nosotros dominamos las veintitrés horas restantes.”²³² Con las tropas viviendo entre la gente, la población tendría más confianza en esa protección que en la de los insurgentes y estaría dispuesta a proveer inteligencia, con la que podría aislar a la insurgencia del contacto con la población. El trabajo de Kagan también analizaba en detalle los números de tropas necesarios para aplicar el concepto de “despejar, retener y construir” en cada área; los tiempos de despliegue y necesidades de apoyo.²³³

El análisis tuvo acceso al Presidente Bush y al Vicepresidente Cheney²³⁴ La necesidad de un refuerzo de tropas para cambiar la tarea principal de las fuerzas; de adiestrar a los iraquíes para transferirles la responsabilidad de seguridad, a la nueva misión de protección de la población. Implicaba sacar a las Fuerzas de las grandes bases y posicionarlas dentro de la ciudad, especialmente en los barrios mixtos de sunitas y chiitas donde se producía la mayor parte de la violencia. Finalmente, el Presidente Bush había tendido que acudir al asesoramiento de una fuente externa privada, independiente de la cadena de comando para impulsar una estrategia diferente a la perspectiva de Rumsfeld y las autoridades militares.

Para imponerles una estrategia diferente a las autoridades militares, era necesario relevar a los dos Comandantes directos, el General Abizaid de CENTCOM y el General Casey de Iraq. Para reducir riesgos de que el disenso entre la posición del Presidente Bush y la de la Junta de Jefes del Estado Mayor se hiciera público, Bush se ocuparía personalmente de persuadir a las autoridades militares del Pentágono. El 13 de diciembre de 2006, el Presidente Bush, el Vicepresidente Cheney y el Asesor Nacional de Seguridad Steve Hadley se trasladaron hasta el Pentágono para entrevistarse con los jefes militares. Un Presidente sólo excepcionalmente había concurrido allí para reunirse con los militares. Significaba un gesto presidencial para lograr apoyo para su cambio de estrategia. La JJ EMC no cuestionaba las posibilidades de éxito de la estrategia de contrainsurgencia en Iraq sino la factibilidad de llevarla a cabo. Opinaban que el esfuerzo no era sostenible en el marco de otras misiones que se estaban cumpliendo alrededor del mundo, por el plazo prolongado que requería su implementación y la escasez de tropas. El mayor riesgo era la carencia de una reserva estratégica en condiciones de intervenir en alguna otra contingencia que pudiera surgir en la región. El Presidente escuchó los argumentos opuestos, el Jefe del Ejército General Peter Schoomaker explicó los efectos negativos que implicaban la repetición de los despliegues y la falta de efectivos, no sólo para la Fuerza, sino para la familia militar. El Presidente Bush aceptó considerar un incremento de efectivos para el Ejército y para los Marines, pero enfatizó que ganar la guerra en Iraq era la prioridad a la que tenían que subordinarse todas las demás preocupaciones. Finalizó la reunión diciéndoles a los jefes militares que “la manera más segura de quebrar a las FFAA era perder la guerra”.²³⁵

El Presidente Bush fue derrotado en las elecciones de medio término y decidió aceptarle la renuncia al Ministro de Defensa Donald Rumsfeld para evitar que un Congreso en manos de la oposición le hiciera más dificultosa sus tareas. Fue reemplazado por Robert Gates, quien

inmediatamente viajó a Iraq para evaluar la situación personalmente. El General Casey mantenía su postura que un refuerzo de tropas era innecesario sin una reconciliación política previa entre chiitas y sunitas. La administración Bush tenía la postura opuesta, influenciada por asesoramiento externo, vinculado a militares disidentes con la estrategia militar que se estaba implementando. No era posible una reconciliación, si previamente no se lograba una reducción de la violencia.

El Nuevo Ministro de Defensa Robert Gates descubrió que los drones que eran esenciales en Iraq para detectar posibles emboscadas y explosivos improvisados sobre las rutas de los convoyes, que causaban las dos terceras partes de las bajas, estaban operando sólo al 50 % de sus posibilidades. Los drones permitían realizar un seguimiento de aquellos que instalaban los explosivos hasta sus bases para luego realizar operaciones terrestres y capturarlos. Pero el Comandante en Bagdad le había informado al Ministro de Defensa que sólo había podido disponer de un Predator (aeronave no tripulada). Los vehículos con protección anti minas (MRAP) podían salvar cientos de vida de soldados pero su nivel de producción era muy bajo. Gates descubrió que la Fuerza Aérea no estaba interesada en poner recursos en los drones porque ello desviaba recursos para aviones de combate. Que el Ejército no estaba muy interesado en los MRAP porque costaban tres veces más que los Hummer y también desviaban recursos para el proyecto de mayor interés el Sistema de Combate del Futuro.²³⁶ En el Estado Mayor Conjunto estaban más interesados en obtener recursos para las guerras del futuro que para las que se estaban librando en el presente. La Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto estaba desvinculada de la guerra y ocupada en competir por recursos para los proyectos particulares de cada una de las Fuerzas.

El 4 de enero de 2007 se anunció oficialmente la designación del General David Petraeus como nuevo comandante en Iraq, reemplazando al General Casey.²³⁷ El 10 de enero de 2007 el Presidente Bush en un discurso considerado entre los más importantes de su presidencia, luego de cuatro años de guerra, anunció el cambio de estrategia y el refuerzo de veinte mil efectivos. En términos muy similares al trabajo de Kagan expresó que la situación en Irak era inaceptable, “con la estrategia previa nuestras fuerzas realizaban operaciones para limpiar la ciudad de terroristas e insurgentes pero cuando las tropas regresaban a su base, los asesinos retornaban a la ciudad para mantener su dominio sobre la población. Esta vez tendremos el suficiente número de tropas para retener la seguridad de los objetivos”.

Finalmente, el Presidente asesorado por las ideas de un *think tank* privado y en contra de la cadena de comando militar había impuesto un cambio de estrategia.

El nuevo Comandante, General Petraeus, en su orientación inicial a las tropas les expresó “tenemos que vivir entre la gente para garantizar su seguridad”. Ello significaba revertir los procedimientos establecidos desde 2004 y emplazar fuerzas distribuidas en más de cien puestos de seguridad, las tres cuartas partes de ellos en Bagdad. *Despejar, retener y construir* se convirtió en el nuevo concepto general de las operaciones, cambiando el procedimiento anterior limitado a despejar un área de insurgentes, para luego abandonarla y transferir la responsabilidad a las fuerzas iraquíes, que no estaban en capacidad de retener la seguridad por plazos prolongados.²³⁸ La esencia de la nueva estrategia era un abordaje integral de la situación, una campaña civil militar con varios componentes que eran interdependientes entre si; a lo militar, se agregaba lo político, lo económico y una agresiva campaña comunicacional. La mejora en uno de los componentes, reforzaba los progresos en otros, todos orientados hacia el mismo objetivo, reducir el nivel de violencia. Pero requería el compromiso de varias áreas del gobierno de los EUA, especialmente del Departamento de Estado. En la campaña de contrainsurgencia de Petraeus, el centro de gravedad sería la protección de la población, no sólo en Iraq, sino también en los EUA donde estaban las autoridades políticas, las familias de los soldados y los contribuyentes. Todos necesitaban razones para apoyar la campaña militar.²³⁹ La campaña de información era un aspecto central de toda la campaña militar y el Comandante, el General Petraeus daría prioridad al contacto con los formadores de opinión. Para tener acceso a los círculos de influencia en Washington estableció una amplia red de enlace con periodistas especializados, académicos especialistas en Defensa y funcionarios políticos. Organizaba visitas a Iraq, les daba acceso privilegiado a la información y en varios casos estableció un vínculo personal. El propósito era la difusión de sus ideas y de los resultados de la campaña militar para influir en la opinión pública y en las autoridades políticas.

Para recibir información directa y asegurarse la transmisión de sus intenciones políticas, el Presidente estableció una videoconferencia semanal los días lunes 07:30 hs con el General Petraeus y el Embajador Ryan Crocker como mecanismo de control para que la semana empezara con todos los componentes, civiles y militares, enfocados en la nueva misión impuesta. Miembros del Consejo Nacional de Seguridad participaban de la videoconferencia, para realizar un seguimiento cercano de todos los asuntos, que en algunos

casos incluían viajes de supervisión a Iraq. Dado el escaso apoyo que tenía la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto y el nuevo Comandante CENTCOM, Almirante Fallon a la nueva estrategia, este apoyo del Presidente fue especialmente importante.²⁴⁰ También se realizaba una videoconferencia semanal con el Ministro de Defensa Robert Gates, quien controlaba personalmente el progreso en el despliegue de las tropas de refuerzo, en la producción de equipamiento en EUA y en su distribución a Iraq para mejorar los niveles de protección de las tropas. Estos mecanismos de control permitieron reducir resistencias al control civil. El nuevo Comandante de CENTCOM Almirante Williams Fallon apoyaba la nueva estrategia de contrainsurgencia con reticencia y buscaba limitar la cantidad de tropas en Iraq. Revisaba personalmente todos los requerimientos de tropas para Iraq “desde una Brigada de Aviación de 2000 efectivos o un grupo de 15 soldados con perros” y frecuentemente rechazaba las solicitudes por fallas administrativas; utilizando el repetido mecanismo burocrático para evitar el cumplimiento de directivas no queridas.²⁴¹

El Comandante CENCOM, el Almirante Fallon, superior jerárquico del Comandante en Iraq, apoyaba con reservas al Comandante en Iraq y le había anticipado al General Petraeus que se preparara para cambiar la misión, poner nuevamente la seguridad de la población de Iraq como esfuerzo secundario. Aún con el compromiso evidente del Presidente en el apoyo a la una nueva estrategia de contrainsurgencia. El nivel que alcanzó la controversia entre ambos comandantes militares, llevó al General Petraeus a sugerirle al Almirante que planteara con el Presidente sus diferencias con la estrategia. Fallon finalmente renunció a su puesto.²⁴² El EMC apoyó la estrategia de contrainsurgencia sólo a partir que el Presidente Bush resolvió sus preocupaciones burocráticas, aceptando incrementar los efectivos del Ejército y de los Marines.

La estrategia funcionó; en julio de 2008 la violencia se había reducido en un 90 % y Al Qaeda en Iraq había sido derrotada. Esas eran las condiciones para el inicio de un diálogo político que pudo alcanzar acuerdos básicos entre sunitas y chiitas que era el propósito final buscado de la estrategia de contrainsurgencia. Luego de cuatro años de una estrategia dirigida por un Ministro de Defensa que ejerció un control civil dominante y obedecida por autoridades militares que no ofrecieron opciones; el Presidente Bush decidió asumir personalmente la conducción de la estrategia en la última oportunidad que tenía para evitar una retirada en derrota. En una crisis que parecía no tener salida franqueó todos los niveles

jerárquicos ejerciendo el poder de su cargo para revertir el curso de la guerra con una apuesta que tenía pocas posibilidades de triunfar cuando empezó en enero de 2007.

La estrategia de contrainsurgencia logró sus objetivos. Una retirada digna para las tropas de EUA y las condiciones iniciales para que los principales actores políticos de Iraq aceptaran que el mecanismo para discutir poder y recursos era la política y no la violencia. Ciertamente, los resultados no pudieron sostenerse luego del retiro de tropas. Pero lo que sucedió después responde a como se condujo ese proceso político y no a la estrategia de contrainsurgencia.

La 2da Guerra de Iraq le costó a los EUA cerca de 4500 muertos y más de 30.000 heridos graves, provocó más de ciento veinte mil muertos iraquíes según estimaciones confiables,²⁴³ más de doscientos mil millones de dólares en gastos directos y el debilitamiento del principal contrapeso de Irán en Medio Oriente. Las tropas estadounidenses se retiraron finalmente de Iraq en diciembre de 2011 dejando un país inestable y violento, con consecuencias negativas para la región y el mundo. Un costo que tendrá impacto por varias décadas.

Conclusiones

El proceso institucional de toma de decisiones civil militar facilitó el ejercicio de un control civil dominante por parte de las autoridades civiles que pudieron imponer sus objetivos, necesidades políticas, e incluso, una visión operacional propia en los planes militares de invasión elaborados por el Comando Operacional Centro (CENTCOM). Luego, ante la posibilidad de un fracaso militar, el Presidente Bush pudo imponer una estrategia de contrainsurgencia para reemplazar a la estrategia de retirada que sostenían las autoridades militares del Pentágono, de CENTCOM y de Iraq.

Los mecanismos de control civil permitieron al Ministro de Defensa Donald Rumsfeld conformar los planes operacionales a su visión de “transformación de la guerra”. Para ello, apartó del proceso de planeamiento al Jefe de Estado Mayor Conjunto General Myers y a los Jefes de las Fuerzas Armadas, para relacionarse sólo con el Comandante Operacional del Comando Centro (CENTCOM), General Tommy Franks, a quien dominó a través de una interacción continua, con su intervención personal mediante videoconferencias diarias y el envío de funcionarios civiles a Tampa (Florida) para monitorear en el lugar donde se realizaba el planeamiento. De ese modo, intervino en la preparación de los planes operacionales

imponiendo al Comandante Operacional (CENTCOM) que los planes se adaptaran a su visión de las operaciones; por sobre la necesidad de ajustar los planes operacionales a las demandas específicas que planteaba el Teatro de Operaciones de Iraq.

Las operaciones militares para invadir Iraq respondieron a la visión del Ministro de Defensa, basada en las ideas de “transformación de lo militar”; superioridad de información, armas de precisión y fuerzas pequeñas de gran rapidez y movilidad. Fue efectiva para derrotar al Ejército Iraquí y derrocar a Saddam Hussein, pero fracasó en la fase decisiva de la operación, que era la ocupación del país, de la que dependía el cumplimiento del objetivo político de la guerra, un Iraq estable y seguro. El escaso número de tropas que impuso Rumsfeld a los planificadores militares resultó insuficiente para garantizar la seguridad y la estabilidad del país luego de la caída del gobierno ante un enemigo que utilizaba tácticas de guerrilla y atentados terroristas. Las FFAA no estaban preparadas para enfrentar ese tipo de enemigo. No se adaptaron a un ambiente operacional que les impuso exigencias especiales para garantizar el orden y la seguridad de la población. Eso facilitó el surgimiento de una insurgencia que demoró en reconocerse y para la que no se adaptó una estrategia para afrontarla hasta que finalmente, cuando se estuvo próximo al colapso total de la situación, intervino el Presidente Bush, asesorado por fuentes externas a la cadena de comando formal, para modificar la estrategia.

El comandante militar, General Tommy Franks, tuvo escasa autonomía. No pudo convencer a Donald Rumsfeld de incrementar el número de tropas, lo que podría haber creado una situación distinta al caos y anarquía que se produjo luego de la caída de Bagdad. Supuestos e hipótesis excesivamente optimistas, respecto al apoyo de la población y a las necesidades de seguridad post-combate, produjeron una estrategia sin los recursos adecuados para conducir una transición de poder que garantizara la estabilidad.

El Ministro Donald Rumsfeld utilizó una variedad de mecanismos de control para ejercer el control civil. El asesoramiento de fuentes externas, la división de los militares, la intervención directa para la transmisión de órdenes y supervisión directa, sin la participación del Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto. La principal influencia en sus ideas provenía del asesoramiento externo, del Grupo Vulcan y de intelectuales partidarios de la teoría de la “revolución en asuntos militares” como el Coronel Douglas McGregor. Para dividir a las autoridades militares, separó al Estado Mayor Conjunto de CENTCOM. Durante el planeamiento mantuvo al Pres JJ EMC y a los Jefes de las FFAA, fuera del proceso,

interactuando sólo con el General Franks. Durante la ejecución mantuvo las restricciones que había impuesto durante la guerra de Afganistán para que la Junta de Jefes del EMC no tuviera acceso a la información del desarrollo de las operaciones militares al mismo tiempo que CENTCOM para evitar interferencias y filtraciones. Ejerció una supervisión y monitoreo cercano durante el planeamiento y la ejecución a través de videoconferencias diarias y mediante la presencia de funcionarios civiles en el Centro de Operaciones de CENTCOM.

Cuando fue evidente que la situación que se vivía en Iraq no era la prevista en los planes de invasión, el Comandante CENTCOM, General Abizaid, no logró convencer a las autoridades civiles que se encontraban ante una insurgencia, y en consecuencia no pudo articular una estrategia diferente a la de acelerar la transferencia de responsabilidad a las autoridades iraquíes. Tampoco en este caso, el Presidente de la JJ EMC, pudo desarrollar una opción diferente a la de Rumsfeld.

Para la imposición de una estrategia de contrainsurgencia se utilizaron mecanismos de control civil similares. El Presidente Bush fue asesorado fundamentalmente por fuentes externas con opiniones distintas a las de las autoridades militares. Aunque en el Ejército existía un grupo de oficiales encabezados por el General Petraeus que apoyaban esa estrategia, éstos no fueron apoyados por las autoridades formales del EMC ni de CENTCOM, ni tuvieron acceso al Presidente a través del Pres JJ EMC. La nueva estrategia implicó un cambio completo a la que se venía ejecutando, en fines, medios y modos de acción. En fines, redujo el ambicioso objetivo de establecer una democracia occidental, por el de una estabilidad sustentable que facilitara un espacio de diálogo donde los dirigentes políticos pudieran alcanzar acuerdos políticos. En medios implicó un refuerzo de 25.000 efectivos que era lo máximo que las FFAA podían empeñar. Pero se considera que la principal causa del éxito de la insurgencia²⁴⁴ fue el cambio en el modo de empleo de las fuerzas. Determinar como objetivo militar prioritario a la protección de la población y desplegar en bases más pequeñas distribuidas en toda la ciudad.

La adaptación de las FFAA a la estrategia de contrainsurgencia fue forzada por las autoridades civiles. Para implementarla se aseguraron la transmisión de órdenes y supervisión en forma directa a través de videoconferencias semanales del Presidente Bush y el Ministro de Defensa Robert Gates. También se realizaron visitas frecuentes de funcionarios civiles de distintos niveles.

En general, en el proceso de toma de decisiones prevaleció la necesidad política de mantener el apoyo público a la guerra que las necesidades militares. La estrategia militar se formuló basada en el supuesto del mejor escenario. Pero cuando esa situación prevista no se configuró, Rumsfeld no modificó su postura de restringir el envío de tropas que eran necesarias para dar seguridad a Bagdad. Su rechazo a reconocer la insurgencia por más de dos años contribuyó con el fracaso de la guerra de Iraq, sin que las autoridades militares pudieran ofrecer mejores opciones para adaptarse a un teatro de operaciones diferente y sin que tuviesen la capacidad de acceder al Presidente con alternativas. No fue la posibilidad de una derrota militar, ni el fracaso de la estrategia militar lo que hizo renunciar a Rumsfeld, sino la derrota electoral del Partido Republicano en las elecciones de medio término. La falta de autonomía militar subordinó la lógica operativa a necesidades políticas y burocráticas.

Pero la falta de adaptación de las operaciones militares al ambiente operacional de Iraq respondió no sólo a las exigencias de Rumsfeld de adecuar los planes operacionales a su modelo teórico y necesidades políticas. El asesoramiento militar presentado por el Estado Mayor Conjunto y los planes realizados por CENTCOM no tuvieron en cuenta la posibilidad de enfrentar un enemigo de naturaleza diferente. La prioridad de sus esfuerzos estuvo dirigida a derrotar a las Fuerzas Armadas de Iraq y no a los procedimientos no convencionales de una insurgencia. El Estado Mayor Conjunto no tuvo la capacidad de ofrecer opciones distintas a las impuestas desde el comienzo por Rumsfeld, no articuló opciones a la estrategia que no cumplía con los objetivos. Al quedar fuera del proceso de toma de decisiones carecieron de la información necesaria. Ante el fracaso de la guerra, y las presiones por modificar la situación a través de cambios en la estrategia, organizó una comisión ad hoc conformada por coroneles para producir nuevas ideas. Fue un reconocimiento a las fallas de su propia organización para la elaboración de la estrategia.

El control civil dominante ejercido por Rumsfeld que subordinó las necesidades operacionales a intereses políticos y teorías que no fueron coherentes con la realidad. Se negó hasta el final de su mandato a aceptar que la situación que se desarrollaba era distinta a la que había impuesto en los planes operacionales venciendo las resistencias militares.

Por motivos distintos, Rumsfeld, el General Casey y el Estado Mayor Conjunto coincidieron en los objetivos. Rumsfeld, desde el comienzo había vencido todas las resistencia para imponer una reducción de las tropas de invasión, se había negado a reforzar y a realizar cambios cuando la situación no había evolucionado según lo planeado. La Junta de

Jefes del Estado Mayor Conjunto apoyaba la estrategia de retirada del Casey, preocupada por los efectos sobre las Fuerzas Armadas de la prolongación de la guerra, por los continuos despliegues y la interrupción de proyectos de armas, tecnología y equipamiento futuro para volcarlos a necesidades de Iraq, que necesitaba números de soldados más que tecnología.

El control civil dominante ejercido durante la campaña militar permitió la integración de las operaciones militares a los objetivos políticos pero dificultó la adaptación a las exigencias particulares que imponía el teatro de operaciones de Iraq. Pero ese control civil que establece la ley Goldwater Nichols, también permitió la intervención de las autoridades políticas para imponer un cambio rápido de estrategia sobre una organización altamente profesional que se mantenía aferrada a una estrategia que los llevaba a una derrota segura y que se resistió a cambiar.

CONCLUSIONES CAPÍTULO

Las tres guerras analizadas, conducidas por Presidentes y Ministros de Defensa distintos, difieren en su naturaleza pero presentan similitudes en el modo en que se ejerce el control civil y los efectos que provocan sobre la eficacia militar. El empleo de la Fuerza en los EUA se realiza mediante un control civil dominante que garantiza que prevalezcan las prioridades e intenciones políticas. Evita la expansión de las misiones, la escalada del conflicto y realiza un control cercano de la demanda de recursos. Las instituciones que estructuran los roles de autoridades civiles y militares facilitan el dominio de la perspectiva civil en la estrategia militar y con ello la integración de los planes militares con los objetivos políticos; pero dificultan la adaptación de la estrategia militar a las necesidades de cada ambiente operacional. La autonomía de las FFAA está limitada por el control y la influencia de las exigencias y necesidades políticas. Ello dificulta la capacidad militar de adaptación al ambiente operacional y la posibilidad de ajustar estrategia, tácticas y procedimientos a las características del conflicto y a la naturaleza del enemigo.

En los casos estudiados, las autoridades civiles no se limitaron a recibir asesoramiento sólo del Pres JJ EMC, que la ley designa como asesor militar principal. Buscaron alternativas y opciones diferentes. Para ello, apelaron al contacto directo con el Comandante Operacional o al asesoramiento divergente de una Fuerza Armada como en el caso del Ministro Cheney con la Fuerza Aérea. Pero principalmente, utilizaron al asesoramiento independiente de

fuentes externas, proveniente de militares y civiles, que fueron utilizados por los presidentes y ministros de defensa examinados.

La ley Goldwater – Nichols tuvo el propósito de fortalecer al Ministro de Defensa y al PRES JJ EMC. Con ese fin establece que es el principal asesor militar del Presidente, Ministro de Defensa y del Congreso y le proporciona un mayor poder sobre el resto de las autoridades militares a través del mecanismo de darle la exclusividad del acceso directo a las máximas autoridades civiles. Pero al sacarlo de la cadena de comando se le quitó el acceso *per se* a la información necesaria para asesorar adecuadamente desde el punto de vista militar. En la práctica, la autoridad del PRES JJ EMC depende del lugar que decidan darle el Presidente y el Ministro de Defensa. La ley establece que el Comandante Operacional reporta directamente al Ministro de Defensa con el PRES JJ EMC en un rol de asesor. Durante la Guerra del Golfo, el Ministro de Defensa Dick Cheney y el Pres JJ EMC General Colin Powell tuvieron fuertes diferencias respecto a la estrategia y aún respecto a la necesidad de atacar a Iraq. La dinámica de debate y confrontación contribuyó a enriquecer la estrategia y el asesoramiento que recibió el Presidente. Pero, con Rumsfeld el PRES JJ EMC fue marginado. El procedimiento de comunicarse directamente con el Comandante Operacional estaba de acuerdo con lo que establece la ley que permite que el Ministro de Defensa pueda vincularse directamente con el Comandante Operacional, sin que sea obligatorio que la información se canalice a través del PRES JJ EMC. Si el Ministro de Defensa decide no incluir al PRES JJ EMC en el proceso de planeamiento, en coordinación con el Comandante Operacional como en Iraq y Afganistán, el PRES JJ EMC no dispone de la información necesaria para cumplir su rol de asesor.

En la Guerra del Golfo, el General Powell cumpliendo el rol de interlocutor entre las autoridades civiles y militares logró evitar que consideraciones burocráticas de la Fuerza Aérea por un rol preponderante del poder aéreo, que habían influenciado sobre el Ministro de Defensa, fueran impuestas sobre las consideraciones militares del Comandante Operacional. Logró convencer al Presidente Bush de duplicar el volumen de fuerzas inicialmente previstas para afrontar las operaciones militares con un mayor poder de combate para asegurar el éxito, superar la incertidumbre y disminuir los riesgos de cualquier campaña militar.

En las Guerras de Afganistán e Iraq, el PRES JJ EMC y los JJEEMM fueron sobrepasados no sólo por los políticos, sino por el comandante operacional ansioso por satisfacer los requerimientos de planeamiento del Ministro de Defensa sin tener en cuenta las

preocupaciones del Estado Mayor Conjunto sobre el número de fuerzas y la logística, a los que marginó con el argumento de evitar interrupciones burocráticas. La presión de un escrutinio continuo del Ministro de Defensa sobre el General Franks le resultó suficiente para oponerse a que sus planes fueran también supervisados por la JJ EMC y le solicitó a Rumsfeld que los sacara, y éste lo apoyó.

La responsabilidad de desarrollar la estrategia militar y las opciones operacionales para el Presidente está dentro de la esfera militar. Pero las observaciones que plantearon los jefes de las Fuerzas a los planes formulados por el Ministro de Defensa con sus asesores políticos y CENTCOM, no fueron apoyadas por el Pres JJ EMC. Las opiniones del Jefe del Ejército General Shinseki, del Director de Operaciones del Estado Mayor Conjunto General Newbold, del Comandante de los Marines General Jones, de los comandantes en Iraq respecto a la expulsión de miembros del Partido Baath y la disolución del Ejército no llegaron formalmente al Presidente.

El Pres JJ EMC no cumplió con la misión de articular lo político y lo militar establecida por la ley Goldwater – Nichols. El General Colin Powell cumplió con el rol de articulador durante la Guerra del Golfo, transmitiendo las intenciones políticas al Comandante Operacional, General Schwarzkopf; y las necesidades militares a las autoridades políticas, al Ministro de Defensa, al Presidente y al Consejo Nacional de Seguridad. Pero el hecho de no formar parte de la cadena de comando también permite al Presidente y al Ministro de Defensa conducirse directamente con el Comandante Operacional y no utilizarlo como interlocutor, lo que es un modo de restringir su participación. Esa posibilidad proporciona la herramienta de dividir a los militares para reducir resistencias a la imposición de políticas preferidas, como hizo el Ministro de Defensa Donald Rumsfeld en alianza con el Comandante CENTCOM, General Franks, dejando fuera del sistema de toma de decisiones relacionadas con la guerra, a la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto. Cuando eso sucede se limitan las opciones militares, se debilita la influencia de la perspectiva militar y con ello la capacidad de formular estrategia.

De este modo, para las guerras de Iraq y Afganistán, durante el ejercicio de Donald Rumsfeld, contrariando el espíritu de la Ley Goldwater Nichols, se debilitó al PRES JJ EMC y con ello se dificultó el acceso de un punto de vista militar independiente al Presidente. El Ministro Rumsfeld demandaba una voz unificada para presentarle opciones, lo que en la práctica implicó la supresión de toda diferencia con sus opiniones. Su opinión determinó la

estrategia militar por bastante tiempo, aún después que se probaron fallidas e inadecuadas para el problema de Iraq. Tanto en los planes de Afganistán como en los de Iraq, el Ministro de Defensa estuvo involucrado en los detalles, guiando las opciones estratégicas que desarrollaban los planificadores militares de CENTCOM; y de este modo debilitando la llegada al Presidente de un asesoramiento militar independiente. En la práctica la opinión militar tuvo como última instancia de llegada al Ministro Rumsfeld y escaso acceso al Presidente. Lo que produjo la subordinación del punto de vista militar a las ideas de Rumsfeld e impidió que el “asesoramiento militar independiente” al Presidente se mantuviese operativo durante el proceso.

El éxito que tuvo este esquema de funcionamiento en la parte inicial de la Guerra de Afganistán para expulsar a los talibanes del Gobierno y en la invasión a Iraq para derrocar a Saddam Hussein, sirvió de validación de las ideas de Rumsfeld, lo que hizo cada vez más difícil en el desarrollo posterior de la guerra, que el PRES JJ EMC pudiera ofrecer visiones alternativas a las del Ministro, aún cuando el fracaso en Iraq y en Afganistán se hizo evidente. Eso cerró las posibilidades de adaptación de la estrategia militar a un ambiente operacional muy diferente al previsto bajo las ideas de “transformación” de la guerra.

Fue una falla institucional la causante que una visión civil, la del Ministro de Defensa, desconectada de la realidad a enfrentar en Afganistán e Iraq configurara los planes de CENTCOM sin que fuesen tenidas en cuenta algunas de las alertas respecto a la etapa post-combate que surgieron desde voces militares. No fueron consideradas las perspectivas del EMC y de los Jefes de las Fuerzas, que finalmente resultaron estar más acertados en sus apreciaciones. La opinión divergente del Jefe del Ejército General Shinzeki respecto a que se necesitaba una mayor cantidad de efectivos fueron rechazadas por el Ministro que limitó la participación militar en el proceso de toma de decisiones al Comandante Operacional, General Tommy Franks.

El Ministro Rumsfeld impuso al Pres JJ EMC una interpretación del control civil en el que las opiniones del Ministro de Defensa son la palabra final y no la del Presidente. De este modo se subordinó el punto de vista militar a las ideas de Rumsfeld. Esta idea logró enmudecer a toda la estructura militar, los mecanismos institucionales no ofrecieron posibilidades para el surgimiento de las opiniones militares que no se ajustasen a sus opiniones. Rumsfeld entendía que disentir era una forma de deslealtad y el PRES JJ EMC entendía que someterse al control civil era subordinar el asesoramiento militar a la visión del

Ministro de Defensa. De este modo el “asesoramiento militar independiente” al Presidente fue anulado durante el proceso para la toma de decisiones.

Durante los primeros seis años de su presidencia, el Presidente Bush fue privado del asesoramiento militar por Rumsfeld a quien delegó la conducción de la estrategia militar junto con sus generales. El resultado fue que una guerra perdida a fines de 2006. Sólo cuando el Presidente asumió personalmente el diseño, implementación y supervisión de la estrategia en sus últimos dos años, cuestionando supuestos y debatiendo opiniones, pudo implementar una estrategia coherente con el ambiente operacional y evitar que subordinados reluctantes pudieran evadir sus intenciones.

Los intensos debates estratégicos de 2006, con puntos de vista diversos con la participación de civiles y militares no se realizaron en 2001 para Afganistán, ni en 2003 para la guerra en Iraq. No hubo un consenso estratégico que fuese el producto de la interacción civil militar, de un vigoroso debate que pusiera a prueba los supuestos y la viabilidad de distintos modos de acción para ser incluidos en los planes operacionales. El desarrollo de la estrategia de contrainsurgencia demuestra la necesidad de mantener operativo un asesoramiento militar independiente, tanto como el asesoramiento de la perspectiva civil. El Presidente Bush demoró casi seis años en operacionalizar su visión porque no tuvo un asesoramiento militar que le presentara opciones viables. En sus memorias de la Presidencia escribió “Lincoln descubrió a los Generales Grant y Sherman, Roosevelt tuvo a Eisenhower y Bradley, yo encontré a David Petraeus y Ray Odierno.”²⁴⁵

Con el Presidente Barak Obama y el Ministro de Defensa Robert Gates la perspectiva militar tuvo mayor acceso al Presidente. Pero la adaptación de la estrategia militar a las características particulares de Afganistán fue impuesta por el Presidente apoyándose en el asesoramiento externo más que en el proveniente de la cadena de comando formal. El empleo de la Fuerza respondió a las orientaciones y directivas políticas, aún cuando estas se demostraron fallidas, lo que siempre mantuvo la integración entre objetivos políticos y militares. En la Guerra del Golfo, el Ministro Cheney hizo modificar los planes de la ofensiva terrestre para que incluyeran un involucramiento por el oeste, asesorado por una fuente independiente del asesoramiento militar. Luego, junto al Presidente Bush determinaron el momento exacto del cese de fuego en función de necesidades políticas, aún en contra de las necesidades militares. En las guerras de Afganistán e Iraq, el Ministro Rumsfeld logró imponer su visión pese a las resistencias militares e interpretó la situación de lo que sucedía

en esos teatros de operaciones bajo ese modelo. Para esa visión, la guerra coincidía con la opinión que el se había formado y hacia donde trataba de encaminar a los militares. Rumsfeld expresó “cuando los militares tienen que confrontar otro tipo de guerra, la guerra los transforma”. Luego de la caída de Kabul declaró que los EUA habían creado una nueva estrategia para el Siglo XXI. El Presidente Bush declaró que el resultado respondía a una estrategia creativa y tecnología avanzada. Expresó “nosotros estamos redefiniendo la guerra en nuestros términos”.²⁴⁶ El éxito inicial de la captura de Bagdad en 2003 pareció confirmar su visión. Los sucesos posteriores demostrarían las fallas de esa metodología para adaptarse a una naturaleza de la guerra dinámica y diferente a la que establecía la teoría.

La importancia que tuvo el asesoramiento externo para la toma de decisiones de las autoridades civiles llevó a que las autoridades militares trataran de repetir ese procedimiento en beneficio de sus preferencias. El General Petraeus en Iraq y el General Mc Crystal en Afganistán apelaron al mismo recurso para asegurarse que la perspectiva militar tuviera acceso a los decisores a través de la opinión pública. Se preocuparon en crear grupos de allegados de civiles expertos en Defensa, de integrantes de *Think Tanks* y de periodistas, a quienes invitaban a visitar los teatros de operaciones y proporcionaban información privilegiada.

Los objetivos militares siempre estuvieron subordinados a los objetivos políticos. Tanto el inicio de las operaciones como su finalización fueron determinados detalladamente por las autoridades civiles. En la Guerra del Golfo presionaron para apurar el inicio de la ofensiva terrestre. La hora exacta fue determinada teniendo en cuenta la necesidad de evitar el progreso de la propuesta de paz rusa. El modo diferente en que se implementó la estrategia de contrainsurgencia en Afganistán respecto a Iraq, aún bajo presidencias de partidos políticos distintos demuestra que en EUA el empleo de fuerzas militares está siempre subordinado a necesidades políticas y estrictamente controlado. El compromiso político para aplicar recursos militares a una estrategia de contrainsurgencia en Afganistán fue menor que en Iraq; aún cuando las autoridades militares solicitaron una mayor cantidad de tropas, porque lo militar siempre respondió a las necesidades de política exterior. Un Afganistán inestable no era una amenaza al abastecimiento global de petróleo y a la estabilidad regional como lo era Iraq, con la posibilidad de expansión del conflicto chiita – sunita al Medio Oriente. La amenaza en Afganistán estaba relacionada con la presencia de terrorismo en capacidad de exportar y desestabilizar un Pakistán poseedor de armas nucleares, pero nunca tuvo el mismo interés

para la política exterior que Iraq. Obama vio en la estrategia de contrainsurgencia el menor de los males y la apoyó triplicando la cantidad de fuerzas pero puso un límite de tiempo a su empleo. Fue el modo de controlar la escalada del conflicto y subordinar los imperativos militares a los imperativos políticos.

El control civil también favoreció la integración conjunta y el Ministro de Defensa tuvo que intervenir para imponerlo. Tanto Donald Rumsfeld como Robert Gates, tuvieron que mantener bajo control la tendencia natural de las organizaciones de bregar por mayores recursos y prestigio, obligando a las Fuerzas a dar prioridad al apoyo a la guerra actual antes que a recursos futuros; y restringiendo su influencia en el teatro de operaciones para obtener ventajas particulares.

Pero la necesidad continua de satisfacer necesidades y demandas políticas resultó desfavorable para ajustar la estrategia, tácticas y procedimientos a las características del conflicto y a la naturaleza del enemigo. En la Guerra del Golfo, la decisión de las autoridades civiles en el último momento de privilegiar la necesidad política de evitar la imagen de brutalidad innecesaria impidió el logro del objetivo principal de toda la campaña militar que era la destrucción de la Guardia Republicana. En la Guerra de Iraq, la expulsión de miembros del Partido Baath de todos los niveles del Gobierno y la disolución del Ejército de Iraq dificultó las tareas de seguridad y estabilidad de las tropas e impuso las condiciones más desfavorables para el esfuerzo militar. En la guerra de Afganistán la necesidad política de transmitir mensajes favorable en el comienzo de una campaña militar que se demoraba en mostrar resultados, llevó al Ministro de Defensa a incrementar los riesgos en la infiltración de tropas.

Los EUA fueron a Afganistán e Iraq con fuerzas insuficientes para proporcionar seguridad a la población luego que las principales operaciones de combate finalizaron, lo que creó las condiciones para el surgimiento de la insurgencia. Rumsfeld asumió e impuso a los militares la idea que la tecnología podía substituir tropas en el terreno; principio teórico que se probó falso.

Aún cuando desde un comienzo en Iraq fue claro que el enemigo era distinto al de los planes. A las fuerzas de EUA les llevó cuatro años adaptarse al teatro de operaciones de Iraq hasta que por imposición del Presidente de la Nación, con asesoramiento externo, cambiaron de estrategia para aplicar la doctrina de contrainsurgencia con el General Petraeus. A partir del éxito de esta doctrina se pretendió replicar el modelo en Afganistán bajo otras condiciones

del Teatro de Operaciones. Pero esta estrategia, de conflicto largo, que requiere un abordaje integral con la intervención de varias áreas del Estado sólo pudo aplicarse por un período determinado de tiempo en Iraq, pero no era aceptable para la población de Afganistán ni para mantener el apoyo doméstico en EUA por tiempo prolongado.

Las fuerzas demoraron en adaptarse a las demandas de una campaña de contrainsurgencia en Iraq y Afganistán en cambiar sus parámetros profesionales sólidamente afianzados ante la evidencia de una insurgencia. De modificar su concepto de empleo de “búsqueda y destrucción” propio de operaciones convencionales, al concepto de contrainsurgencia “despejar, retener y construir”. Con incursiones desde bases aisladas de la población, con empleo excesivo de la fuerza y potencia de fuego, orientada a perseguir insurgentes y no a ganarse el apoyo de la población para que aceptara el nuevo status quo. Las dificultades de adaptación fueron el resultado un control civil que produce que las FFAA respondan más a las demandas y necesidades políticas que a las del teatro de operaciones

¹ FM 1 THE ARMY, Washington, Headquarters Department of the Army, 14 June 2001, Chapter 1 y 2. Traducción propia.

² Comandantes operacionales unificados: en inglés Unified Combatant Command (UCC). Es un comando compuesto de al menos dos Fuerzas Armadas (Fuerza Aérea, Marina, Cuerpo de Marines y Ejército) establecido para proporcionar comando y control en paz y en guerra con independencia del tipo de fuerza. Los EUA tienen establecidos nueve comandos operacionales; seis están organizados por zonas de responsabilidad geográfica (Comando Norte, Comando Centro, Comando Sur, Comando Africa, Comando Europeo y Comando Pacífico) y tres por funciones (Comando Estratégico, Comando de Transporte, Comando de Fuerzas Especiales). Cada comando está encabezado por un Comandante Operacional (en inglés Combatant Commander) que es un General o Almirante de 4 estrellas. Es la máxima autoridad militar en su área de responsabilidad. La cadena de comando va desde el Presidente, al Ministro de Defensa y al Comandante Operacional según lo establecido por la ley Goldwater Nichols.

JP 1. Doctrine for the Armed Forces of the United States. Washington 2013. Chapter 2. Traducción y síntesis propia.

³Col SINGH Rajneesh *United States Reforms to Its Higher Defence Organisation: Lessons For India*, Institute For Defence Studies & Analyses, 2014, pag 13.

<http://www.idsa.in/monograph/UnitedStatesReformstoItsHigherDefenceOrganisation>. Ultimo acceso 26 de Agosto de 2016. Traducción propia.

⁴ Para este trabajo se utilizan las denominaciones de nuestro país y se modifica la traducción literal. Lo que en EUA se denomina Departamento de Defensa en este trabajo se denomina Ministerio de Defensa. El titular del Departamento que en EUA se denomina Secretario de Defensa, para este trabajo se denomina Ministro de Defensa. En la administración pública de nuestro país el nivel por debajo al de Ministro es Secretario de Estado, pero como en los EUA se mantuvo la misma denominación para el Secretario de Defensa que para los Secretarios de las Fuerzas, en este trabajo también se nombra como Ministro de las Fuerzas.

⁵ La **Primera Conferencia de Washington**, también conocida como la Conferencia Arcadia (ARCADIA fue el nombre en clave de la conferencia), se celebró en Washington entre el 22 de diciembre de 1941 y el 14 de enero de 1942. Se reunieron las principales autoridades civiles y militares británicas y estadounidenses para coordinar una estrategia militar común. Entre las decisiones que se tomaron estuvo el desembarco de EUA en Africa en 1942, el apoyo aéreo a Gran Bretaña y la intervención británica en el Pacífico.

RAINER Edgar F., Jr and Major CAMPBELL David. Historical Analysis Series. *The Army and the Joint Chiefs of Staff: Evolution of Army Ideas, on Control, Command and Coordination of U.S. Armed Forces. 1942-1985*. U.S Army Center of Military History. Washington D.C. First Printing, 1986, pag 14 a 30. Síntesis y traducción propia.

⁶ JACKSON, BILL and BRAMALL Dwin, *The Chiefs*, London: Brassey's, 1992, pag 222 -223. Traducción propia.

⁷ La Fuerza Aérea no existía como fuerza independiente, dependía del Ejército. La Marina también tenía aviones para operaciones marítimas.

⁸ LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 454. Traducción propia.

⁹ FRYE William, *Marshall: Citizen Soldier*, Indianápolis, Bobbs – Merrill, 1947, pag 325. Traducción propia.

¹⁰ LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 20. Traducción propia.

¹¹ El Secretario de Estado (1933 – 1944) Cordell Hull expresó en sus Memorias que no asistía a reuniones vinculadas con asuntos militares. Que no asistió a las conferencias de Casablanca, El Cairo y Teherán. La cuestión de donde desembarcarían los ejércitos y que países ocuparían fue un tema que el Presidente ni los comandantes militares nunca discutieron conmigo. Nunca me dijeron nada respecto al lanzamiento de la bomba atómica.

HUNTINGTON Samuel, *“El Soldado y el Estado”*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995, pag 320.

¹² HUNTINGTON Samuel, *“El Soldado y el Estado”*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995, pag 315.

¹³ Col SINGH Rajneesh *United States Reforms to Its Higher Defence Organisation: Lessons For India*, Institute For Defence Studies & Analyses, 2014, pag 12.

<http://www.idsa.in/monograph/UnitedStatesReformstoItsHigherDefenceOrganisation>. Ultimo acceso 26 de Agosto de 2016. Traducción propia.

¹⁴ Los denominados “bureaus” eran departamentos descentralizados, principalmente de la Marina que tenían un alto grado de autonomía para definir estrategias propias y manejar su presupuesto como el Bureau de Puertos, el de Arsenales y el Cuerpo de Ingenieros.

¹⁵ Col SINGH Rajneesh *United States Reforms to Its Higher Defence Organisation: Lessons For India*, Institute For Defence Studies & Analyses, 2014, pag 16.

<http://www.idsa.in/monograph/UnitedStatesReformstoItsHigherDefenceOrganisation>. Ultimo acceso 26 de Agosto de 2016. Traducción propia.

¹⁶ LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 25. Traducción propia.

¹⁷ Ibid, pag 26.

¹⁸ En su informe responsabilizó al mismo Forrester por sus posiciones previas que habían afectado el tratamiento de la ley, lo que llevó a Truman a exigirle la renuncia.

LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 26. Traducción propia.

¹⁹Eisenhower cumplió este rol *part time* desde Diciembre de 1948 hasta Julio de 1949, dividiendo su tiempo con el de Presidente de la Universidad de Columbia.

²⁰ CONDIT Doris, *History of the Office of the Secretary of Defense, Vol II, The Test of War: 1950 – 1953*, Arlington Virginia:OSD Historical Office, 1988, pag 518-19. Traducción propia.

²¹ HOGAN Michael J, *A Cross of Iron. Harry S. Truman and the Origins of The National Security State 1945 – 1954*, New York, Cambridge University Press, 1998, pag 7. Traducción propia.

²² LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 27. Traducción propia.

²³ RAINES Edgar F., Jr and Major CAMPBELL David. Historical Analysis Series. *The Army and the Joint Chiefs of Staff: Evolution of Army Ideas, on Control, Command and Coordination of U.S. Armed Forces. 1942-1985*. U.S Army Center of Military History. Washington D.C. First Printing, 1986, pag 54. Traducción propia.

²⁴ CONDIT Doris, *History of the Office of the Secretary of Defense, Vol II, The Test of War: 1950 – 1953*, Arlington Virginia:OSD Historical Office, 1988, pag 506. Traducción propia.

²⁵ Eisenhower expresó al Congreso: “La guerra terrestre, naval y aérea separada no existe más. Si nos involucramos en una guerra nuevamente, combatiremos como una sola organización con todas las fuerzas concentradas en un solo esfuerzo. La preparación durante la paz y el funcionamiento de las Fuerzas debe adaptarse a esta realidad. El planeamiento estratégico y táctico debe estar completamente unificado, las Fuerzas organizadas bajo un comando único, cada una equipada con los mejores sistemas que la tecnología puede desarrollar, pero conducidas por uno y preparadas para combatir como una, sin importar la Fuerza.

LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 28. Traducción propia.

²⁶Uno de los miembros de la Cámara de Representantes del poderoso Comité de las FFAA Carl Vinson advirtió respecto al peligro para el control civil de quitarle poder a los JJEEMM para transformar en poderosa a una única autoridad militar, similar a un “Comando Militar Prusiano”. En su discurso advirtió respecto a los riesgos que un comandante militar con demasiado poder pudiera tomar el gobierno, si se quitaba a los JJEEMM de la cadena de comando y se concentraba la responsabilidad sobre planes y órdenes en el Pres JJ EMC.

LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 28. Traducción propia.

²⁷ Ante la pregunta de Kennedy, el Almirante Burke había respondido que el plan era bueno. Luego la invasión finalizó en desastre.

LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 29. Traducción propia.

²⁸ El Senador Stuart Symington tenía experiencia en asuntos militares por haber sido el primer Secretario de la Fuerza Aérea, cuando esta Fuerza se independizó del Ejército.

²⁹ PERRY Mark, *Four Stars: The Inside Story of the Forty Year Battle between the Joint Chiefs of Staff and America’s Civilian Leaders*, Boston, Houghton Mifflin, 1989, pag 282. Traducción propia.

³⁰ McNAMARA Robert with Brian VanDeMark, *In Retrospect The Tragedy and Lessons of Vietnam*, Estados Unidos, First Vintage Books, 1996, pag 162. Traducción propia.

³¹ *Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 30. Traducción propia.

³² COLE Ronald, POOLE Walter, SCHNABEL James, WATSON Robert, WEBB Williard, *The History of the Unified Command Plan 1946-1993*, Washington, Joint History Office, 1995, pag 102. Traducción propia

³³ KYLE James H, *The Guts to Try: The Untold Story of The Iran Hostage Rescue Mission by the On – Scene Desert Commander*, New York, Orion Books, 1990, pag 34. Traducción propia.

³⁴ HOGAN Michael J, *A Cross of Iron. Harry S. Truman and the Origins of The National Security State 1945 – 1954*, New York, Cambridge University Press, 1998, pag 5. Traducción propia.

³⁵ El General Jones había sido Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea durante cuatro años, luego PRES JJ EMC durante cuatro años y se encontraba a cinco meses de terminar su período reglamentario; a poco de retirarse había pensado que su última contribución a la nación era aportar su experiencia para reorganizar las instituciones de la Defensa.

LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 32. Traducción propia.

³⁶ RAINES Edgar F., Jr and Major CAMPBELL David. Historical Analysis Series. *The Army and the Joint Chiefs of Staff: Evolution of Army Ideas, on Control, Command and Coordination of U.S. Armed Forces. 1942-1985*. U.S Army Center of Military History. Washington D.C. First Printing, 1986, pag 114. Traducción propia.

³⁷ LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 37. Traducción propia.

³⁸ En general, los testimonios de miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea fueron pro-reformas; mientras que los de la Marina y el Cuerpo de Marines se opusieron manteniendo la tradición de una mayor autonomía. En general, estas diferencias se mantendrían durante todo el tratamiento de la ley y respondían a intereses particulares de las Fuerzas. La recientemente creada Fuerza Aérea apoyaba una mayor unificación en la idea que era el mejor camino para alcanzar un nivel de estatus y poder similar al del Ejército y la Marina. El Ejército es la Fuerza más sensible a la necesidad de Unidad de Comando para operar; las operaciones de mayor complejidad se realizan en el ambiente terrestre donde se definen las guerras; por ello, el comandante en el terreno es dependiente del apoyo aéreo y naval. Los comandantes de todas las guerras que han librado los EUA han sido del Ejército, por lo que esta Fuerza siempre ha favorecido la centralización y unificación. Por su parte, la Marina se ha organizado tradicionalmente como una Fuerza de Tarea autosuficiente con componente aéreo, naval y terrestre (los Marines), con menor necesidad del apoyo de otras FFAA. Su mayor temor durante los procesos de reorganización fue perder al Cuerpo de Marines y a la Aviación Naval, que pudieran ser absorbidos en una eventual unificación.

Durante los testimonios, el Jefe de Estado Mayor General del Ejercito General Shy Meyer presentó la posición más reformista al cuestionar el doble rol de los JJEEMM como miembros del Estado Mayor Conjunto y como Jefes de sus Fuerzas. Propuso reemplazarlos en el rol de asesores en el EMC con un Consejo Asesor Militar integrado por destacados generales y almirantes de 4 estrellas retirados. A la vez que evitaba conflictos de intereses, le otorgaba mayor autoridad al PRES JJ EMC para asesorar por derecho propio, apoyado en un organismo no vinculado con las Fuerzas.

El recientemente retirado General Jones, reemplazado por el General Vessey como PRES JJ EMC, propuso que para disminuir la influencia de las FFAA en el EMC, los JJEEMM perdieran su carácter de integrantes de la Junta. El PRES JJ EMC sería el principal asesor militar y recibiría asesoramiento de los comandantes operacionales unificados al igual que de los JJEEMM, pero limitados a asuntos de sus respectivas Fuerzas y no del Estado Mayor Conjunto. También sostenía que era necesario darle un rol de control al PRES JJ EMC sobre los comandantes operacionales unificados sin interferir en la cadena de comando; empleaba el término “monitorear” en vez del más fuerte de “supervisar”, sin que quedara claro el alcance de su autoridad. Sus propuestas de fortalecer lo conjunto implicaban una disminución tácita del rol y autoridad de los JJEEMM.

El General Lew Allen Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea también se mostró pro reforma, pero en contra de la posición del jefe del Ejército de sacar a los jefes del EMC para reemplazarlos por un cuerpo de asesores. Favorecía la necesidad de fortalecer el rol del PRES JJ EMC, designándolo como asesor militar principal, como integrante de la cadena de comando y agregándole un Subjefe.

En el lado opuesto al de las reformas, el Jefe de la Marina advirtió que organizar un Estado Mayor General con mayor poder implicaba un peligro para el control civil y en el mismo sentido anti reforma el Comandante de los Marines General Bob Barrow expresó que la organización vigente funcionaba correctamente y que las propuestas de cambio serían perjudiciales.

LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 70. Traducción propia.

³⁹ El Presidente del Comité de Investigaciones de las FFAA cuando se presentó el proyecto era el Representante Demócrata Williams Nichols, quien finalmente tendría un rol protagónico en la promulgación de la ley que llevaría su nombre (Goldwater – Nichols).

⁴⁰ Denominación del proyecto de ley: HR 6828

⁴¹ LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 120. Traducción propia.

⁴² El nombre del proyecto era Acta de Reorganización del Comando Militar de 1983.

⁴³ LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 108. Traducción propia.

⁴⁴ El General Jones quien había sido con su testimonio el disparador del proyecto de ley se había retirado, al igual que el Jefe del Ejército General Meyer partidario de reformas. El Pentágono se había quedado sin apoyo en favor de la reorganización.

⁴⁵ James Schlesinger fue Ministro de Defensa entre el 2 de Julio de 1973 y el 19 de noviembre de 1975 bajo los mandatos de los Presidentes Richard Nixon y Gerald Ford.

⁴⁶ El comandante en Beirut dependía de un Comando con sede en Europa; que podía ordenarle a su Comandante de Componente Naval que controlara la seguridad pero que no tenía autoridad para ordenarle acciones específicas. La administración de personal, la disciplina, el adiestramiento, la organización interna ni el empleo táctico eran responsabilidad del Comandante en Europa que tenía jurisdicción sobre El Líbano, sino del Comandante de los Marines localizado en Norfolk Virginia. La cadena administrativa de los Marines que empezaba en el Secretario de Marina, seguía en el Comandante de los Marines, luego el Comandante de la Flota en Norfolk Virginia y luego el Comandante de División de los Marines en Carolina del Norte eran responsables de las medidas antiterroristas de las tropas en Beirut por encima del Comandante Operacional con responsabilidad sobre la misión militar en El Líbano. El Acta de 1958 se había ocupado de la cadena de comando operacional pero no de la cadena administrativa y ésta, que era la más consolidada en la práctica, había seguido funcionando interfiriendo sobre la cadena operacional. Los comandantes operacionales mandaban limitados por cadenas de comando específicas de cada una de las Fuerzas subordinadas a los llamados Comandantes de Componente. LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 226. Traducción propia.

⁴⁷ Ibid, 144.

⁴⁸ EUA es un caso único de influencia de usinas externas en la formulación política. En la década del 80 se estimaba que en la zona de Washington existían más de 100 think tanks, de los cuales dos tercios estaban dedicados a las tareas de política exterior y defensa.

⁴⁹ Uno de los Think Tanks más influyentes, el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (Center for Strategic and International Studies – CSIS) de la Universidad de Georgetown que contaba entre sus miembros a ex Secretarios de Estado como Henry Kissinger y Zbigniew Brzezinski, junto a ex Ministros de Defensa y Jefes Militares; preparó un proyecto de reorganización que denominó “Hacia una Defensa más Efectiva”, publicado en 1985 con la participación de seis de los últimos siete ministros de defensa, dos senadores y dos miembros de la cámara de representantes. Este informe, sería la principal referencia en el debate político posterior y el más influyente entre miembros del Congreso, especialmente entre los senadores Sam Nunn, Eliot Cohen y Lee Aspen que serían los más activos en las discusiones sobre reorganización. Los dos últimos serían posteriormente Ministros de Defensa. Se cuestionaba fuertemente el funcionamiento de todas las instituciones de la Defensa en el planeamiento, diseño y empleo de Fuerzas y proponían los siguientes cambios:

- Mayor intervención del Ministro de Defensa en la transformación de planes, programas y presupuesto en misiones, diseño de fuerzas y equipamiento. Asignarle al Viceministro de Defensa la dirección de todo el proceso presupuestario y que el Congreso aumente el ciclo de uno a dos años.
- La creación de la posición de Asistentes del Ministro para la conducción política de las tres principales misiones: disuasión nuclear; defensa de Europa y defensa regional.
- Designar al PRES JJ EMC como asesor militar principal y subordinarle directamente a él toda la estructura del Estado Mayor Conjunto. Crear el cargo de Subjefe.
- Mayor autoridad para los comandantes operacionales y asignación de un presupuesto exclusivo.

Otros trabajos de importancia a favor de la reforma serían los realizados por el Instituto Heritage y la Universidad de Harvard con la participación de Samuel P. Huntington; que en términos similares proponían fortalecer al PRES JJ EMC y disminuir el poder de las Fuerzas.

Ver PERRY Mark, *Four Stars: The Inside Story of the Forty Year Battle between the Joint Chiefs of Staff and America's Civilian Leaders*, Boston, Houghton Mifflin, 1989.

⁵⁰ Del lado de los contrareformistas el trabajo académico más citado fue el realizado por el Instituto Hudson que publicó “Un Análisis de las Propuestas de Reorganización del Estado Mayor Conjunto” que cuestionaba el crecimiento y burocratización de la oficina del Ministro de Defensa al igual que el intento de centralización en el Estado Mayor Conjunto, como favorables a la ideología del militarismo antidemocrático contrario a la tradición liberal de los Estados Unidos, de su sistema de pesos y contrapesos y división del poder planteado por los Padres

Fundadores. Proponían mantener limitado el poder del PRES JJ EMC a través del funcionamiento de un sistema colegiado similar al vigente.

LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 177. Traducción propia.

⁵¹ Ibid, pag 271.

⁵² PERRY Mark, *Four Stars: The Inside Story of the Forty Year Battle between the Joint Chiefs of Staff and America's Civilian Leaders*, Boston, Houghton Mifflin, 1989, pag 233. Traducción propia.

⁵³ David Packard: fue cofundador junto a Bill Hewlet de la empresa Hewlet – Packard. Desde 1969 hasta 1971 fue Viceministro de Defensa bajo el gobierno de Richard Nixon.

⁵⁴ James R. Locher, el funcionario del Congreso que había encabezado la comisión de análisis y estudio titulado *Reorganización de la Defensa: La necesidad de cambio*, en que se basó el Congreso para el tratamiento de la ley expresó:

El Pentágono necesitaba reformas. La burocracia militar se había aferrado a si misma desde la 2da GM y había sido derrotada en la Guerra de Vietnam y en tres operaciones más : la conquista del US Pueblo, la Incurción en Irán y la operación de paz en Beirut Líbano. La Guerra de Corea, el rescate del Mayaguez y la incurción de Granda estuvieron lejos de constituir resonantes victorias. El proceso de toma de decisiones se había vuelto tan complejo, los feudos militares tan poderosos, las líneas de autoridad tan confusas y la cadena de comando tan enredada que las autoridades militares habían fallado a la nación repetidas veces. Poderes de tercer orden y terroristas habían humillado a los EUA. Decenas de miles de soldados habían muerto innecesariamente. Niveles sin precedentes de gastos en Defensa no hacían a la Nación más segura. Goldwater y Nunn estaban resueltos a solucionar este sistema disfuncional.

LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004, pag 4 y 9. Traducción propia.

⁵⁵ El informe es más conocido como “Locher Report”.

⁵⁶ LOFGREN Jeffrey, AURSWELD David, ZIELINSKI John, *The Battle over change: The Goldwater – Nichols Act of 1986*. National Defense University, <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a442953.pdf>. Último acceso el 14 de abril de 2017. Traducción propia.

⁵⁷ Senador Barry Goldwater: Senador Republicano por Arizona desde 1969 a 1987. Fue candidato presidencial perdiendo las elecciones ante Lyndon Johnson en 1964.

Representante Williams Nichols: representante demócrata por Alabama desde 1967 hasta 1989.

⁵⁸ Legal Information Institute. *U.S Code: Tittle 10 - Armed Forces*. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10>. Ultimo acceso 12 de marzo de 2017. Traducción propia

⁵⁹ Las doce funciones son: reclutamiento, organización, abastecimiento, equipamiento, adiestramiento, servicios, movilización, desmovilización, administración, mantenimiento, elaboración y reparación de equipamiento militar, construcción y reparación de instalaciones.

Legal Information Institute. *U.S Code: Tittle 10 - Armed Forces*. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10>. Ultimo acceso 12 de marzo de 2017. Traducción propia.

⁶⁰ CIA: Agencia Central de Inteligencia. Es la responsable de realizar inteligencia externa en los EUA.

⁶¹ United States Central Command (CENTCOM): su cuartel general se encuentra en Tampa (Florida). Su área de responsabilidad comprende 20 naciones desde Egipto en el noreste de Africa, el Medio Oriente (sin incluir Israel que depende del Comando Europa), el centro y sur de Asia. Es el área más inestable del mundo y las tres guerras que se analizan en este trabajo se llevaron a cabo en su jurisdicción.

Webpage U.S Central Command, <http://www.centcom.mil/>. Ultimo acceso 11 de marzo de 2015.

⁶² Fue una sorpresa para la CIA, la conducta de Iraq respecto a la conquista completa del pequeño país, el intento de capturar al Emir de Kuwait que logró huir hacia Arabia Saudita, el asesinato del hermano en el palacio real y la captura de una gran cantidad de kuwaitíes. La ocupación de las fuerzas iraquíes de posiciones en la frontera con Arabia Saudita posicionadas para continuar la ofensiva hacia ese país.

GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *The Generals' War*, EUA, Backbay Books, 1995, pag 30. Traducción propia.

⁶³ Colin Powell: luego se desempeñó como Secretario de Estado del Presidente George W. Bush entre 2001 y 2005.

Ver POWELL Colin with Tony Koltz, *It Worked For Me In Life and Leadership*, New York, Harper Collins Publisher, 2012, Kindle Edition

⁶⁴ Asesor Nacional de Seguridad: es la autoridad máxima que asesora al Presidente de la Nación en asuntos de seguridad nacional. Es designado por el Presidente y tiene la misión de coordinar la Defensa Nacional, las

Relaciones Exteriores y la Inteligencia. Su rol es presentar opciones políticas y estratégicas en los asuntos de seguridad nacional y no tiene autoridad sobre Defensa ni sobre Relaciones Exteriores. Su importancia y autoridad está basada en el acceso diario al Presidente como asesor.

HOGAN Michael J, *A Cross of Iron. Harry S. Truman and the Origins of The National Security State 1945 – 1954*, New York, Cambridge University Press, 1998.

⁶⁵ Doctrina Powell: se refiere a las siguientes condiciones para llevar a cabo intervenciones militares:

1. Cuando está amenazado un interés vital de la nación.
2. Cuando está claramente definido un objetivo viable.
3. Cuando los riesgos y costos han sido analizados exhaustivamente.
4. Como última instancia, cuando se han agotado todos los otros medios no violentos.
5. Cuando se ha definido una estrategia de salida.
6. Cuando se han analizado las consecuencias de las acciones.
7. Cuando se cuenta con el apoyo de la población estadounidense.
8. Cuando se cuenta con legitimidad internacional.

POWELL Colin with Tony Koltz, *It Worked For Me In Life and Leadership*, New York, Harper Collins Publisher, 2012, Kindle Edition, pag 212. Traducción propia.

⁶⁶ GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *The Generals' War*, EUA, Backbay Books, 1995, pag 34. Traducción propia.

⁶⁷ Mc MASTER H.R, *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, The Joint Chief of Staff, and the lies that led to Vietnam*, New York, Harper Collins, 1997. Traducción propia.

⁶⁸ Conversación de Powell con el Jefe de la Fuerza Aérea Británica.

GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *The Generals' War*, EUA, Backbay Books, 1995, pag 42. Traducción propia.

⁶⁹ GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *The Generals' War*, EUA, Backbay Books, 1995, pag 44. Traducción propia.

⁷⁰ Ibid, 47.

⁷¹ Ibid 80.

⁷² El General Dugan ofreció al General Schwarzkopf que el plan fuera de CENTCOM y no de la Fuerza Aérea en Washington para “evitar el síndrome no inventado aquí”.

GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *The Generals' War*, EUA, Backbay Books, 1995, pag 81. Traducción propia.

⁷³ RICKS Thomas E., *The Generals American Military Command from World War II to Today*, New York, Penguin Books, 2013, Kindle edition, pos 4988. Traducción propia.

⁷⁴ GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *The Generals' War*, EUA, Backbay Books, 1995, pag 100. Traducción propia.

⁷⁵ RICKS Thomas E., *The Generals American Military Command from World War II to Today*, New York, Penguin Books, 2013, Kindle edition, pos 5010. Traducción propia.

⁷⁶ Ibid, pos 4988

⁷⁷ GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *The Generals' War*, EUA, Backbay Books, 1995, pag 143. Traducción propia.

⁷⁸ Ibid, pag 150.

⁷⁹ ALLISON Graham y ZELIKOW Philip, *Essence of Decision*, New York, Addison Wesley Longman, Inc, 1999 Second Edition, pag 165. Traducción propia.

⁸⁰ GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *The Generals' War*, EUA, Backbay Books, 1995, pag 237. Traducción propia.

⁸¹ ALLISON Graham y ZELIKOW Philip, *Essence of Decision*, New York, Addison Wesley Longman, Inc, 1999 Second Edition, pag 179. Traducción propia.

⁸² Ibid, pag 344.

⁸³ Ibid, pag 335.

⁸⁴ GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *The Generals' War*, EUA, Backbay Books, 1995, pag 310. Traducción propia.

⁸⁵ Se llegó a un punto que los Marines, que tenían sus aviones a disposición de la campaña aérea conducida por Generales de la Fuerza Aérea, decidieron restringir su participación por considerar que no estaban siendo utilizados para apoyar sus esfuerzos.

Marine Corps Association, *A Line in the Sand*, Quantico Virginia, 1993.

⁸⁶ SCHWARZKOPF Norman with Peter Petre, *It Doesn't Take a Hero*, EUA, Bantam Book, 1993, pag 546. Traducción propia.

⁸⁷ Ibid, pag 551.

⁸⁸ Schwarkopft inicialmente había rechazado sugerencias de autoridades civiles para extender la campaña aérea a marzo con el argumento de no exponer las tropas al rigor del desierto por mucho tiempo.

Office of the Chief of Staff, United States Army, *Certain Victory: The U.S Army in the Gulf War*, Washington.D.C, 1993, pag 234. Traducción propia.

⁸⁹ Para las autoridades civiles la postura de Schwarkopft no tenía sentido porque los Marines realizaban un ataque secundario para aferrar a las tropas iraquíes en Kuwait mientras que el Ejército realizaría el envolvimiento por el oeste para destruir a la Guardia Republicana. Los Marines no necesitaban atravesar las defensas iraquíes sólo tenían que atacarlas y mantenerlas ocupadas para que no se desplazaran a enfrentar el ataque principal.

GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *The Generals' War*, EUA, Backbay Books, 1995, pag 315. Traducción propia.

⁹⁰ POWELL Colin with Joseph Persico, *My American Journey*, New York, Random House, 1995, pag 535. Traducción propia.

⁹¹ GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *The Generals' War*, EUA, Backbay Books, 1995, pag 415. Traducción propia.

⁹² Ibid, 419.

⁹³ La respuesta de Schwarkopft es reveladora del clima que se vivía en CENTCOM, “discute tú con ellos”.
Ibid, 423.

⁹⁴ GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *The Generals' War*, EUA, Backbay Books, 1995, pag 426. Traducción propia.

⁹⁵ Ibid, pag 438.

⁹⁶ Ibid, pag 466

⁹⁷ Los Talibanes habían mantenido el poder desde 1996 desde veteranos de la guerra contra la ocupación de la Unión Soviética tomaron Kabul.

ELLIOT Christopher, *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Oxford University Press, Kindle Edition, pag 124. Traducción propia.

⁹⁸ Durante el conflicto por el ingreso de homosexuales con el gobierno de Clinton los militares habían exacerbado el problema de las relaciones civil militares liderados por el Pres JJ EMC General Colin Powell, e incluso habían discrepado públicamente con la posición del Presidente. Golpeado ante la opinión pública Clinton los había dejado para que operaran en libertad sin ejercer control sobre la dirección estratégica. En esas circunstancias miembros del Congreso pudieron impulsar intereses particulares a expensas de una política nacional adecuada. En los comandos operacionales, los generales y almirantes tenían considerable poder y por años los habían llamado, inapropiadamente, comandantes en jefe. En mi opinión, los EUA, tenían un único comandante en jefe y era el Presidente electo.

RUMSFELD Donald, *Known and Unknown: A Memoir*, New York, Penguin Publishing Group, Kindle edition, 2011, pag 279-280. Traducción propia.

⁹⁹ El Presidente Bush, en un discurso en la Academia Militar en Citadel en setiembre de 1999, expresó que su intención era forzar a los militares a desarrollar nuevas ideas y tomar decisiones dolorosas.

GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *Cobra II The Inside Story of the Occupation and Invasion of Iraq*, New York, Phanteon Book, 2006, Kindle edition, pag 28. Traducción propia.

¹⁰⁰ El Presidente Bush confiaba en un grupo denominado “the Vulcans”, un círculo cercano que lo había asesorado durante la campaña, con una gran experiencia pública en los gobiernos de Nixon, Ford, Reagan y Bush (padre). Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Colin Powell, Paul Wolfowitz, Richard Armitage, y Condoleezza Rice estaban entre los más influyentes.

RUMSFELD Donald, *Known and Unknown: A Memoir*, New York, Penguin Publishing Group, Kindle edition, pag 292. Traducción propia.

¹⁰¹ El Presidente me había orientado explícitamente para hacer FFAA letales, livianas y móviles. Nuestras fuerzas deben ser ágiles, letales, rápidamente desplegables con un apoyo logístico mínimo. Nuestros militares deben tener las capacidades para desplegar en días y semanas, no meses. Deben tener la capacidad de identificar blancos a través de una variedad de medios, desde una patrulla de Marines hasta satélites. Luego, estar en condiciones de destruir esos blancos instantáneamente, con una diversidad de armamento, submarinos, misiles o artillería de largo alcance. En el terreno, las fuerzas pesadas deben ser livianas. Todo debe ser fácilmente desplegable y las Fuerzas deben organizarse en formaciones más pequeñas y ágiles, en vez de divisiones enormes.

RUMSFELD, pag 294.

¹⁰² La Revolución en Asuntos Militares es una hipótesis teórica sobre el futuro de la Guerra y como deberían realizarse transformaciones en lo organizacional y tecnológico para explotar la superioridad de los EUA. El concepto sostiene que en determinadas épocas de la historia se producen transformaciones profundas en el modo de hacer la Guerra que requieren una rápida adaptación de la doctrina y de los sistemas militares. Actualmente, la revolución de las comunicaciones y la información determinan una transformación de la guerra.

El concepto se hizo popular luego de la Guerra del Golfo cuando se interpretó que la fácil victoria de los EUA sobre el poderoso ejército de Iraq no fue el resultado de superioridad material o táctica, sino la diferencia en el procesamiento de la información consecuencia de los medios tecnológicos disponibles (drones, satélites, imágenes).

La idea era que la tecnología hacía menos necesario el factor humano y, en consecuencia se reducían las bajas. Los soldados podían aislarse de los horrores de la guerra operando los equipos a distancia. La enorme diferencia entre las bajas estadounidenses e iraquíes en la guerra del golfo interpretada a través de este concepto hacía suponer que las intervenciones militares de los EUA serían cada vez menos costosas.

MACGREGOR Knox, MURRAY Williamson, *The Dynamics of Military Revolution 1300 – 2050*, New York, Cambridge University Press, 2001, pag 11 a 14. Traducción propia.

¹⁰³ Las figuras más importantes del equipo de seguridad nacional del Presidente Bush estaban convencidos que la administración Clinton había fracasado en controlar a los militares. El conocido pensamiento de Rumsfeld sobre que la principal responsabilidad del Ministro de Defensa es el control civil de los militares, hizo que junto a su Viceministro Paul Wolfowitz llegara al puesto convencido de aplicar un control civil intrusivo para evitar el corporativismo y la inercia burocrática. Luego de los ataques del 11 de setiembre, Rumsfeld junto a otros civiles partidarios de la guerra y el cambio de régimen en Iraq se dieron cuenta que el mayor obstáculo para iniciar la guerra y llevarla a cabo con fuerzas reducidas bajo la visión de “transformación de la guerra” serían las autoridades militares del Pentágono. En vez de escuchar el asesoramiento militar decidieron sobrepasar el escepticismo militar, y en sus visiones la inercia burocrática, que determinaba la magnitud de las fuerzas necesarias para cumplir la misión.

MANN James, *Rise of the Vulcans*, New York, Viking, 2004, pag 24. Traducción propia.

¹⁰⁴ GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *Cobra II The Inside Story of the Occupation and Invasion of Iraq*, New York, Phanteon Book, 2006, Kindle edition, pos 202. Traducción propia.

¹⁰⁵ Diseño de fuerzas: es la planificación de capacidades militares futuras, incluyendo la estructura de organización de las fuerzas, equipamiento, comando y control, logística, inteligencia, personal, instalaciones.

US Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02, 2010, pag 89. Traducción propia.

¹⁰⁶ General Hugh Shelton: fue Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto entre 1997 y 2001 . Cuando se produjeron los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001 estaba a un mes de cumplir su período en el cargo para ser reemplazado por el General de la Fuerza Aérea Dick Myers.

GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *Cobra II The Inside Story of the Occupation and Invasion of Iraq*, New York, Phanteon Book, 2006, Kindle edition, pos 435. Traducción propia.

¹⁰⁷ Desde que el Presidente Bush había decidido atacar Afganistán, nuestro desafío era golpear a nuestros enemigos de un modo que produjera un shock en las organizaciones terroristas de todo el mundo. No buscábamos sólo destruir a Al Qaeda, sino provocar que sus afiliados buscaran cubrirse, sus sponsors cortar vínculos y nuestros aliados unirse a nuestros esfuerzos. Afganistán sería el inicio de la salva-nuestra primera incursión en una guerra global no convencional para prevenir el lanzamiento de futuros ataques terroristas sobre los EUA.

RUMSFELD Donald, *Known and Unknown: A Memoir*, New York, Penguin Publishing Group, 2011, Kindle edition, pag 367-368. Traducción propia.

¹⁰⁸ Yo sabía que Don Rumsfeld no quería un ataque convencional terrestre. En los ocho meses previos yo había conocido la mente de Rumsfeld.....tenía poco tiempo para lo que veía como soluciones rígidas para problemas nuevos.....respondía bien a conceptos innovadores. Durante años yo había trabajado en tácticas flexible e innovadoras.

FRANKS Tommy R General, *American Soldier*, New York, Harper Collins, 2004, Kindle edition, pos 4202. Traducción propia.

¹⁰⁹ Cinco días antes de retirarse a fines de setiembre de 2001, Shelton le transmitió al General Dell Dailey a cargo del Comando Conjunto de Fuerzas Especiales, que tenía que resistirse a las ideas de Rumsfeld de desplegar en Afganistán con fuerzas mínimas. El plan en Afganistán dependía principalmente de Fuerzas Especiales y Shelton advirtió que Rumsfeld estaba preparado para enviar menos fuerzas incluso que lo que pretendían los funcionarios de la Casa Blanca. Le pidió que se mantuviera firme, que no arriesgara bajas innecesariamente. Las vidas y el éxito de la misión dependían de un adecuado balance.

GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *Cobra II The Inside Story of the Occupation and Invasion of Iraq*, New York, Phanteon Book, 2006, Kindle edition, pos 414. Traducción propia.

¹¹⁰ El shock del 11 de setiembre no había provocado mucha originalidad ni imaginación del Pres JJ EMC y el EMC. Es cierto que en 96 hs no había tenido tiempo de discutir con los JJEEMM, con el General Tommy Franks, Comandante de CENTCOM, o con la CIA cuya inteligencia sería crítica.....La tercera opción presentada por Shelton con tropas convencionales no era clara, no tenía definida el rol que cumplirían o los blancos que atacarían. Planteó que su despliegue llevaría meses, pero el Presidente quería medidas efectivas y rápidas. Decidí que los próximos días trabajaríamos contra reloj para lograr un plan apropiado. El Viceministro Paul Wolfowitz ayudó a conceptualizar que la Guerra contra el terrorismo comprendería más que Afganistán. En la reunión en Camp David lanzó el tema de Iraq, pero Bush quería enfocarse sólo en Afganistán. Wolfowitz sugirió que en cualquier lugar que se decidiera atacar las Fuerzas Especiales debían ser parte del plan.

RUMSFELD Donald, *Known and Unknown: A Memoir*, New York, Penguin Publishing Group, 2011, Kindle edition, pag 358.Traducción propia.

¹¹¹ FRANKS Tommy R General, *American Soldier*, New York, Harper Collins, 2004, Kindle edition, pos 4415. Traducción propia.

¹¹² El plan consistía de cuatro fases: la primera era concentrar fuerzas en condiciones de iniciar las operaciones y mantener todas las opciones abiertas a las autoridades nacionales, sin recomendar ninguna en particular. La segunda era iniciar las operaciones de combate para destruir las instalaciones de comando y control de los talibanes y Al Qaeda, los sistemas de defensa antiaérea y los radares de alerta temprana. La tercera era el desarrollo de las operaciones de combate decisivas con Fuerzas Especiales (FFEE) para apoyar a la Alianza del Norte con 12.000 tropas convencionales terrestres. La cuarta fase era desarrollar capacidades en Afganistán para evitar el regreso del terrorismo. Se preveía que esta fase requería la intervención por tres a cinco años para estabilizar y reconstruir el país con tropas en condiciones de aplicar estrategia de contrainsurgencia, contra las guerrillas que organizarían talibanes y miembros de Al Qaeda.

FRANKS Tommy R General, *American Soldier*, New York, Harper Collins, 2004, Kindle edition. Traducción propia.

¹¹³ FRANKS Tommy R General, *American Soldier*, New York, Harper Collins, 2004, Kindle edition, pos 4616. Traducción propia.

¹¹⁴ Las operaciones militares se iniciaron el 7 de octubre de 2001.

¹¹⁵ La preparación para desplegar 50,000, 100,000, o 150,000 efectivos hubiese requerido varios meses. La demora hubiese erosionado el apoyo domestico e internacional a la estrategia de contraterrorismo del Presidente. RUMSFELD Donald, *Known and Unknown: A Memoir*, New York, Penguin Publishing Group, 2011, Kindle edition, pag 377.Traducción propia.

¹¹⁶FRANKS Tommy R General, *American Soldier*, New York, Harper Collins, 2004, Kindle edition, pos 4691. Traducción propia.

¹¹⁷ RUMSFELD Donald, *Known and Unknown: A Memoir*, New York, Penguin Publishing Group, 2011, Kindle edition, pag 389.Traducción propia.

¹¹⁸ Fricción: concepto de Clausewitz para explicar la complejidad de la guerra. “Todo en la guerra es muy simple, pero lo más simple es difícil. Las dificultades se van acumulando y terminan por producir una clase de fricción que es inconcebible a menos que uno haya experimentado la guerra”. Asimila metafóricamente las acciones de la guerra al concepto de la física, del movimiento contra un medio resistente.

VON CLAUSEWITZ Carl, *On War*, Edited and Translated by Michel Howard and Peter Paret, Princeton University Press, 1984, pag 705. Traducción propia.

¹¹⁹ Se combinaban varios factores, las dificultades de los agentes de la CIA para establecer el contacto inicial, la complicación de la situación táctica con varios puntos fuertes y pasos a través de las montañas en poder de los talibanes, las dificultades del terreno y del clima. “Por diez días todas las palabras del Ministro giraban alrededor de las FFEE, ¿cuándo se concretará General?, yo no veo ningún movimiento General Franks, ¿cuál es la situación de esos equipos General?, ¿puede Usted anticipar cuando se infiltrarán?, ¿donde están los equipos ahora General?”.

FRANKS Tommy R General, *American Soldier*, New York, Harper Collins, 2004, Kindle edition, pos 4995. Traducción propia.

¹²⁰ Ibid, pos 5014

¹²¹ Ibid, pos 5030.

¹²² En un documento dirigido al Pres JJ EMC General Myers y Vicepres JJ EMC General Peter Pace escribí: en un mes no hemos producido ninguna recomendación de otras acciones que no sean los misiles cruceros y las bombas. No he visto nada creativo y viable. no estamos haciendo nuestro trabajo. Le debemos a nuestro país cumplir con nuestra misión y rápido. Vuestro trabajo es proporcionar opciones militares. Mi trabajo y el del

Presidente es analizar riesgos y beneficios. Nosotros no podemos hacer nuestro trabajo, si ustedes no realizan el suyo. Si nos demoramos, más ciudadanos americanos serán asesinados.

RUMSFELD Donald, *Known and Unknown: A Memoir*, New York, Penguin Publishing Group, 2011, Kindle edition, pag 392. Traducción propia.

¹²³RICKS Thomas E., *The Generals American Military Command from World War II to Today*, New York, Penguin Books, 2013, Kindle edition, pos 5330. Traducción propia.

¹²⁴ RUMSFELD Donald, *Known and Unknown: A Memoir*, New York, Penguin Publishing Group, 2011, Kindle edition, pag 402. Traducción propia.

¹²⁵ Fue una demostración de la visión de transformación de la defensa que tenía el Presidente.

RUMSFELD, pag 405.

¹²⁶ En la mañana del 27 de noviembre de 2001 recibí un llamado inesperado del Ministro de Defensa Donald Rumsfeld. “General Franks el Presidente quiere que trabajemos en opciones para Iraq. ¿Cuál es el estado del planeamiento? Franks respondió que tenían un plan que era una repetición de Tormenta del Desierto, que preveía muchas tropas. Luego dijo lo que Rumsfeld quería escuchar, que había que analizarlo en función de las experiencias en Afganistán con armas de precisión y fuerzas especiales

FRANKS Tommy R General, *American Soldier*, New York, Harper Collins, 2004, Kindle edition, pos 5298. Traducción propia.

¹²⁷GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *Cobra II The Inside Story of the Occupation and Invasion of Iraq*, New York, Phanteon Book, 2006, Kindle edition, pos 377. Traducción propia.

¹²⁸ Al final de la reunion en Camp David del 15 de setiembre de 2001, el Presidente Bush preguntó privadamente al Pres JJ EMC General Shelton si no pensaba que era un error enfocarse en Al Qaeda en vez de Saddam Hussein. Shelton le respondió que había hecho lo correcto porque atacar Iraq sin provocación podría desestabilizar a Medio Oriente y dañar la Coalición. Además, no había ninguna razón para pensar que Iraq estaba relacionado con los ataques.

GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *Cobra II The Inside Story of the Occupation and Invasion of Iraq*, New York, Phanteon Book, 2006, Kindle edition, pos 408. Traducción propia.

¹²⁹ BOLGER, Daniel. *Why We Lost: A General's Inside Account of the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Houghton Mifflin Harcourt, 2015, Kindle edition, pag 94. Traducción propia.

¹³⁰ Cuando nos critican porque no teníamos plan para la reconstrucción de Afganistán, están en lo cierto. No era nuestra intención llevar prosperidad a los confines de Afganistán.

RUMSFELD Donald, *Known and Unknown: A Memoir*, New York, Penguin Publishing Group, 2011, Kindle edition, pag 683. Traducción propia.

¹³¹ GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *Cobra II The Inside Story of the Occupation and Invasion of Iraq*, New York, Phanteon Book, 2006, Kindle edition, pos 625. Traducción propia.

¹³² A comienzos de 2006 una insurgencia talibán había reaparecido en el este y sur de Afganistán. Un número creciente de talibanes entraban desde Pakistán y se retiraban cuando las fuerzas de la coalición trataban de enfrentarlos.

RUMSFELD Donald, *Known and Unknown: A Memoir*, New York, Penguin Publishing Group, 2011, Kindle edition, pag 687. Traducción propia.

¹³³ Ibid, pag 689.

¹³⁴ BOLGER, Daniel. *Why We Lost: A General's Inside Account of the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Houghton Mifflin Harcourt, 2015, Kindle edition, pag 95. Traducción propia.

¹³⁵RUMSFELD Donald, *Known and Unknown: A Memoir*, New York, Penguin Publishing Group, 2011, Kindle edition, pag 691. Traducción propia.

¹³⁶ KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 294.

¹³⁷ El especialista en contrainsurgencia Teniente Coronel John Nagl luego de una visita a Afganistán en 2007 observó una guerra con recursos mínimos contra el resurgimiento de los Talibanes sin que las lecciones de contrainsurgencia que habían sido dolorosamente aprendidas en Iraq pudieran ser transferidas al teatro de Operaciones de Afganistán.

NAGL John A., *Knife Fights*, New York, Penguin Books, 2015, Kindle edition, pos 2477. Traducción propia.

¹³⁸ El escritor Eliot Cohen había visitado Afganistán en abril de 2008 en carácter de asesor de Condoleezza Rice Secretaria de Estado, y había preparado un informe de situación para el Presidente Bush junto al General (Retirado) Doug Lute, en el que señalaba la fragmentación y dispersión en la ejecución de la estrategia. Algunas unidades reportaban al Cuartel General de ISAF (International Security Afganistán Forces) en Kabul, otras combatían con autonomía en el región Este, por otro lado estaban las Fuerzas Especiales (FFEE) del Ejército que

respondían a sus propios comandos, las FFEE del Comando Conjunto de FFEE y los agentes de la CIA. Cada uno tenía sus propios planes sin que estuviesen coordinados por un comando único.

KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 323.

¹³⁹ GATES Robert M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York, Knopf Doubleday Publishing Group, 2014, Kindle Edition, pag 336.

¹⁴⁰ Biden expresó a Obama, “si se pregunta a diez personas distintas en Afganistán sobre los objetivos de la estrategia se obtienen diez respuestas distintas”.

KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 298.

¹⁴¹ Insurgencia y contrainsurgencia son dos caras de un mismo fenómeno llamado guerra revolucionaria o guerra interna, que llevan a cabo operaciones militares diferentes. Se define a la insurgencia como una lucha político militar organizada para debilitar el control y la legitimidad de un gobierno constituido a través del conflicto armado. Contrainsurgencia son las acciones militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas y cívicas que realiza un gobierno para derrotar a la insurgencia.

El poder político es el aspecto central para la insurgencia y la contrainsurgencia, ambos lados tienen el propósito que la población acepte su autoridad como legítima. La insurgencia emplea cualquier instrumento disponible; político (diplomático), comunicacional (aspectos ideológicos, religiosos, étnicos), militar y económico para derribar a las autoridades establecidas. Estas autoridades en el gobierno, a su vez, emplean todos los instrumentos gubernamentales para sostener su gobierno y mantener el control.

¹⁴² GATES Robert M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York, Knopf Doubleday Publishing Group, 2014, Kindle Edition, pag 335.

¹⁴³ WOODWARD Bob, *Obama's War*, New York, Simon & Schuster, 2010, Kindle edition, pos 6546. Traducción propia.

¹⁴⁴ El Vicepresidente Joe Biden había declarado a la prensa que no permitirían presiones de los militares sobre la Casa Blanca sobre decisiones respecto al incremento de tropas con límites de tiempo artificiales.

GATES Robert M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York, Knopf Doubleday Publishing Group, 2014, Kindle Edition, pag 338.

¹⁴⁵ KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 297.

¹⁴⁶ General David Petraeus: Comandó la División de Asalto Aéreo 101 en la invasión a Iraq y pudo aplicar una estrategia de contrainsurgencia exitosa en Mosul. Luego recibió la misión de desarrollar un manual de contrainsurgencia con un grupo de expertos que fue tomado como base doctrinaria en Iraq, donde fue Comandante desde el 10 de febrero de 2007 al 10 de septiembre de 2008. Fue Comandante del Comando Centro (CENTCOM), con jurisdicción sobre Iraq y Afganistán desde el 13 de octubre de 2008 hasta el 30 de junio de 2010. Asumió el Comando de Afganistán desde el 4 de julio de 2010 hasta el 18 de julio de 2011. Se retiró del Ejército el 31 de agosto de 2011 y asumió el cargo de Director de la CIA el 06 de setiembre de 2011. Renunció a su posición el 09 de agosto de 2012.

Ver RICKS Thomas E., *The Gamble: General David Petraeus and The American Military Adventure in Iraq, 2006 – 2008*, EUA, Penguin Press, 2009. Traducción propia.

¹⁴⁷ BOLGER, Daniel. *Why We Lost: A General's Inside Account of the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Houghton Mifflin Harcourt, 2015, Kindle edition, pag 366. Traducción propia.

¹⁴⁸ MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 251. Traducción propia.

¹⁴⁹ El Presidente decidió buscar fuera del gobierno y solicitarle a Bruce Riedel, un experto en Medio Oriente que lo había asesorado durante la campaña, a encabezar una comisión de sesenta días para analizar la situación en Afganistán y recomendar cambios en la estrategia.

GATES Robert M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York, Knopf Doubleday Publishing Group, 2014, Kindle Edition, pag 338.

¹⁵⁰ Bruce Riedel era un analista retirado de la CIA especializado en el Sur de Asia y con conocimientos profundos de grupos terroristas en Pakistán y Afganistán.

GATES, pag 338.

¹⁵¹ El informe expresaba “estamos perdiendo la guerra en Afganistán, aunque todavía no está completamente perdida”. Consideraba como central para la política exterior la situación en Afganistán y Pakistán y como secundaria la Guerra de Iraq que distraía recursos. Recomendaba plantearse objetivos menos ambiciosos que los de Bush de crear una democracia occidental en Afganistán, por otros más limitados como: “la degradación de Al

Qaeda y la preparación de las fuerzas militares de Afganistán para retirar las tropas dejando un gobierno en condiciones de mantener su estabilidad.

GATES Robert M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York, Knopf Doubleday Publishing Group, 2014, Kindle Edition, pag 341. Traducción propia.

¹⁵² KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 295. Traducción propia.

¹⁵³ GATES Robert M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York, Knopf Doubleday Publishing Group, 2014, Kindle Edition, pag 340. Traducción propia.

¹⁵⁴ Integral es un término de la doctrina de contrainsurgencia que alude a la necesidad de aplicar simultáneamente acciones en lo político, social y económico además de lo militar.

FM 3-24 COUNTERINSURGENCY, Washington, Headquarters Department of the Army, 2006. Traducción propia.

¹⁵⁵ A pesar de haberlo intentado a través de los Pres JJ EMC Pace y Mullen, no pude resolver este problema de comando en Afganistán hasta 2010. Debería haberme ocupado del tema antes. Fue mi mayor error en la supervisión de las guerras de Iraq y Afganistán.

GATES Robert M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York, Knopf Doubleday Publishing Group, 2014, Kindle Edition, pag 340. Traducción propia.

¹⁵⁶ Mc Kiernan, puso todo su esfuerzo en combatir Al Qaeda y los Talibanes en la frontera este con Pakistán, pero sin hacer nada en el sur, donde los talibanes se habían fortalecido, especialmente en Kandahar. Toda la inteligencia estaba orientada a localizar a los talibanes y no a la población afgana.

KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 302. Traducción propia.

¹⁵⁷ El Ministro de Defensa Robert Gates decidió relevar a McKiernan en mayo 2009, un año antes de la finalización de su período, previa consulta con el PRES JJ EMC, Almirante Mullen y el Comandante CENTCOM, General Petraeus; Justificó el desplazamiento en la necesidad de un “pensamiento renovado” para una estrategia nueva. Anunció a su reemplazante el General Stanley McChrystal destacando sus “aptitudes especiales para la estrategia de contrainsurgencia y de contraterrorismo”

KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 302. Traducción propia.

¹⁵⁸ El panel de asesoramiento estratégico creado por el General Stanley McChrystal estaba integrado entre otros por Fred Kagan, quien había sido el civil más influyente en la decisión del Presidente Bush de cambiar de estrategia en Iraq; y Steve Biddle, un conocido experto en estrategia militar.

NAGL John A., *Knife Fights: A Memoir of Modern War in Theory and Practice*, New York, Penguin Books, 2015, Kindle edition, pag 192. Traducción propia.

¹⁵⁹ McChrystal me dijo que se necesitaba una nueva estrategia concentrada en proteger a la población antes que en conquistar terreno o destruir fuerzas insurgentes.

GATES Robert M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York, Knopf Doubleday Publishing Group, 2014, Kindle Edition, pag 355. Traducción propia.

¹⁶⁰ KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 311. Traducción propia.

¹⁶¹ GATES Robert M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York, Knopf Doubleday Publishing Group, 2014, Kindle Edition, pag 349. Traducción propia.

¹⁶² El Vicejefe del EMC General Cartwright desarrolló una opción que no pudo presentar por no contar con el apoyo de los JJEEMM. El Pres JJ EMC, Almirante Mullen, nunca respondió a la Casa Blanca.

KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 312. Traducción propia.

¹⁶³ Ministro de Defensa Robert Gates, al PRES JJ EMC Almirante Mullen, los JJEEMM, el Vicepresidente Joe Biden, el Asesor Nacional de Seguridad General Jim Jones y el Asesor Principal sobre Afganistán, General Doug Lute.

KAPLAN, pag 312.

¹⁶⁴ KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 316. Traducción propia.

¹⁶⁵ Expresó a autoridades civiles y militares que era la última apuesta que haría en Afganistán y que no estaba dispuesto a aprobar otro refuerzo de tropas.

GATES Robert M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York, Knopf Doubleday Publishing Group, 2014, Kindle Edition, pag 351. Traducción propia.

¹⁶⁶KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 317. Traducción propia.

¹⁶⁷ Una vez que se conoce la fecha de retirada de las fuerzas extranjeras. Las guerrillas simplemente se preservan y esperan.

BOLGER, Daniel. *Why We Lost: A General's Inside Account of the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Houghton Mifflin Harcourt, 2015, Kindle edition, pag 429. Traducción propia.

¹⁶⁸ Petraeus diría que fue sorprendentemente puesto en una situación de “tómalo o déjalo”.

NAGL John A., *Knife Fights: A Memoir of Modern War in Theory and Practice*, New York, Penguin Books, 2015, Kindle edition, pag 204. Traducción propia.

¹⁶⁹ GATES Robert M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York, Knopf Doubleday Publishing Group, 2014, Kindle Edition, pag 364. Traducción propia.

¹⁷⁰ KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 324. Traducción propia.

¹⁷¹ GATES Robert M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York, Knopf Doubleday Publishing Group, 2014, Kindle Edition, pag 359. Traducción propia.

¹⁷² Su mensaje señalaba la gravedad y la urgencia de la situación “creo que el combate que emprenderemos ahora será decisivo. Si no tomamos la iniciativa y revertimos el avance de la insurgencia corremos el riesgo de llegar a una situación donde ya no será posible derrotarlos”. Emitió una “Directiva Táctica” donde expresaba “el principal combate de esta guerra es por el apoyo y la voluntad de la población”.... “Ganar y mantener su apoyo debe ser nuestro principal imperativo operacional... y el último objetivo de todo acción que se realiza”. Se preocupaba en aclarar “esta clase de guerra es diferente del combate convencional... debemos evitar caer en la trampa de lograr victorias tácticas para sufrir una derrota estratégica por provocar bajas civiles y daño excesivo, alienando a la población”. Decía “debemos combatir a los insurgentes y derrotar al enemigo” y aclaraba que “el triunfo no sería el resultado de la cantidad de talibanes muertos... sino de la capacidad de aislar a los insurgentes del centro de gravedad.... la gente”.

KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 325. Traducción propia.

¹⁷³ El General Stanley McChrystal fue relevado luego de que se filtraran en la revista Rolling Stones comentarios adversos que sus asesores más cercanos habían realizado sobre el Presidente Obama.

GATES Robert M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York, Knopf Doubleday Publishing Group, 2014, Kindle Edition, pag 368. Traducción propia.

¹⁷⁴KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 363. Traducción propia.

¹⁷⁵ SMITH Rupert, “*The Utility of Force*”, Vintage Book, 2008, pag 404. Traducción propia.

¹⁷⁶ Ibid, 261

¹⁷⁷ El General Newbold, luego de su retiro escribió un artículo crítico en la revista *Time* titulado “Porque Iraq fue un error” en el que expresó; “me arrepiento de no haber dicho, Señor Ministro, si Usted establece un número en una misión como esta puede provocar enormes errores”. Agregó “Yo era el General más moderno en la reunión, pero tendría que haber dicho que a los militares debe asignárseles la tarea, decirles que deben lograr y ver que es lo que surge”.

GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *Cobra II The Inside Story of the Occupation and Invasion of Iraq*, New York, Phanteon Book, 2006, Kindle edition, pos 147. Traducción propia.

¹⁷⁸ Ibid, pos 565.

¹⁷⁹ Ibid, pos 745.

¹⁸⁰ Ibid, pos 778.

¹⁸¹ Mi Estado Mayor comenzó a interpretar como acoso la cantidad diaria de tareas y cuestiones del Ministerio de Defensa. ¿Cuál será la respuesta que CENTCOM considera apropiada si Iraq lanza un ataque químico durante el despliegue de fuerzas, o durante el comienzo de la fase II, o cuando se están acercando a Bagdad? ¿Cómo será el funcionamiento de las bases, los aeropuertos o los puertos que necesitamos en la región? ¿Cuáles son las líneas de tiempo de las fuerzas especiales que van a identificar blancos.....Las preguntas parecían interminable.....

FRANKS Tommy R General, *American Soldier*, New York, Harper Collins, 2004, Kindle edition, pos 6043. Traducción propia.

¹⁸² Ibid, pos 166.

¹⁸³ Expresa en sus memorias respecto a su plan inicial “yo sabía que el Ministro de Defensa quería una operación militar diferente”.

FRANKS Tommy R General, *American Soldier*, New York, Harper Collins, 2004, Kindle edition, pos 4207. Traducción propia.

¹⁸⁴ FRANKS Tommy R General, *American Soldier*, New York, Harper Collins, 2004, Kindle edition, pos 7375. Traducción propia.

¹⁸⁵ GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *Cobra II The Inside Story of the Occupation and Invasion of Iraq*, New York, Phanteon Book, 2006, Kindle edition, pos 2013. Traducción propia.

¹⁸⁶ FRANKS Tommy R General, *American Soldier*, New York, Harper Collins, 2004, Kindle edition, pos 6634. Traducción propia.

¹⁸⁷ El objetivo planteado por el gobierno era el de un Iraq estable, sin riesgos de convertirse en proveedor de armas de destrucción masiva a terroristas, funcionando bajo las normas de una democracia occidental, integrado a la economía de libre mercado, que no fuese una amenaza para sus propios habitantes, para la región, ni para el mundo, El objetivo deseado era político y militar, requería una estrategia dirigida a satisfacer ambas dimensiones simultáneamente. La campaña militar tenía 4 fases iguales a las de Afganistán; Fase 1: establecer las condiciones, Fase 2: inicio de operaciones militares, Fase 3: operaciones militares decisivas, Fase 4: post – combate. La fase post – combate, la ocupación del país después de derrotar al ejército, era la fase decisiva de la campaña militar donde se concretarían esos objetivos. Sin embargo, el plan de operaciones estableció como centro de gravedad de la campaña militar a la tercera fase; que eran las operaciones militares decisivas para derrotar al Ejército Iraquí y no a la cuarta fase; post – hostilidades, que era la necesidad de estabilizar el país y proporcionar seguridad.

¹⁸⁸ El General John Abizaid era un experto en medio oriente.

KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 170. Traducción propia.

¹⁸⁹ STRACHAN Hew, *The Direction Of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*, New York, Cambridge University Press, Kindle Edition, 2013, pag 67. Traducción propia.

¹⁹⁰ Ibid, pag 92.

¹⁹¹ WOODWARD Bob, *Plan of Attack*, New York, Simon & Schuster, 2004, pag 22. Traducción propia.

¹⁹² Paul Bremmer estuvo a cargo de la Autoridad Provisoria de Iraq desde mayo de 2003 a junio de 2004. Un diplomático de carrera sin experiencia en Medio Oriente.

RICKS Thomas E., *The Gamble: General David Petraeus and The American Military Adventure in Iraq, 2006 – 2008*, EUA, Penguin Press, 2009, pag 25. Traducción propia.

¹⁹³ La Oficina de Reconstrucción y Asistencia Humanitaria fue establecida el 20 de enero de 2003 presidida por el General retirado Jay Garner con el propósito de asumir el gobierno de Iraq luego de la invasión hasta la elección de un gobierno democrático. La oficina se disolvió el 11 de mayo de 2003 cuando Garner fue reemplazado por Paul Bremmer y se cambió el nombre aa Autoridad Provisoria de Iraq.

¹⁹⁴ MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 8. Traducción propia.

¹⁹⁵ El plan contemplaba mantener el pago a las unidades iraquíes para que pudiesen ser inmediatamente cooptadas para ponerlas a trabajar para la coalición. Se quería mantener al enemigo derrotado, organizado coherentemente en unidades comandadas por sus propios oficiales y pagadas con comida y efectivo.

FRANKS Tommy R General, *American Soldier*, New York, Harper Collins, 2004, Kindle edition, pos 7389. Traducción propia.

¹⁹⁶ NAGL John A., *Knife Fights: A Memoir of Modern War in Theory and Practice* New York, Penguin Books, 2015, Kindle edition, pag 64. Traducción propia.

¹⁹⁷ MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 9. Traducción propia.

¹⁹⁸ Ibid, pos 1423.

¹⁹⁹ En una reunión en el Consejo Nacional de Seguridad el 11 de noviembre de 2003, el Presidente Bush dijo: “No quiero leer en el New York Times que estamos enfrentando una insurgencia”....

MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 12. Traducción propia.

²⁰⁰ KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 77. Traducción propia.

²⁰¹ KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 180. Traducción propia.

²⁰² MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 30. Traducción propia.

-
- ²⁰³ NAGL John A., *Knife Fights: A Memoir of Modern War in Theory and Practice* New York, Penguin Books, 2015, Kindle edition, pag 118. Traducción propia.
- ²⁰⁴ MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 5.
- ²⁰⁵ Al-Askari es el cuarto sitio más sagrado de los chiitas. En la mañana del 22 de febrero de 2006, un pequeño grupo de hombres utilizando uniformes iraquíes entraron a la mezquita, capturaron a los guardias y pusieron los explosivos que destruyó el Domo de Oro. Las investigaciones subsiguientes confirmaron la responsabilidad de Al Qaeda en el hecho que funcionó como el principal disparador de la violencia sectaria. MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 28.
- ²⁰⁶ Ibid, pag 28.
- ²⁰⁷ BUSH George W., *Decision Point*, New York, Crown Publisher, 2010, pag 374. Traducción propia.
- ²⁰⁸ KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 189. Traducción propia.
- ²⁰⁹ DESCH Michael C., *Bush and The Generals* en *Foreign Affairs Magazine*, May/June 2007, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2007-05-01/bush-and-generals>. Último acceso 04 de febrero de 2016. Traducción propia.
- ²¹⁰ RICKS Thomas E., *The Gamble: General David Petraeus and The American Military Adventure in Iraq, 2006 – 2008*, EUA, Penguin Press, 2009, pag 21. Traducción propia.
- ²¹¹ Uno de los más exitosos fue el entonces Coronel H.R. McMaster en la ciudad de Tal Afar. Actualmente es el Asesor Nacional de Seguridad del Presidente Donald Trump con el grado de General.
- ²¹² MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 13. Traducción propia.
- ²¹³ KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 192. Traducción propia.
- ²¹⁴ El Coronel H.R. McMaster Actualmente es el Asesor Nacional de Seguridad del Presidente Donald Trump con el grado de General.
- ²¹⁵ MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 24. Traducción propia.
- ²¹⁶ Entre ellos, Fred Kagan del American Enterprise Institute, el periodista Robert Kaplan, Eliot Cohen de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados Paul H. Nitze, MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 45. Traducción propia.
- ²¹⁷ Operation Together Forward fue anunciada el 14 de junio de 2006 para restablecer la seguridad en Bagdad con 70.000 efectivos, para ser encabezada con unidades iraquíes con apoyo de las tropas de la coalición. Fue un fracaso, luego de ocho meses la violencia en Bagdad continuaba aumentando y no se detendría hasta la operación conocida como “surge”.
- KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 197. Traducción propia.
- ²¹⁸ MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 46. Traducción propia.
- ²¹⁹ La Senadora Hillary Clinton había respondido al Ministro de Defensa Donald Rumsfeld en su testimonio en el Congreso “Acabamos de escuchar palabras lindas y escenarios voluntaristas, pero como consecuencia de los errores en la estrategia del gobierno y la incompetencia en la ejecución, Usted está encabezando una política fallida”.
- RICKS Thomas E., *The Gamble: General David Petraeus and The American Military Adventure in Iraq, 2006 – 2008*, EUA, Penguin Press, 2009, pag 83. Traducción propia.
- ²²⁰ BUSH George W., *Decision Point*, New York, Crown Publisher, 2010, pag 372. Traducción propia.
- ²²¹ La asesora especial del Presidente para Iraq y Afghanistan Meghan O’Sullivan solicitó el asesoramiento del General Petraeus respecto a la opción que favorecía y éste le expresó que apoyaba la opción tres, la estrategia de contrainsurgencia integral con la mayor cantidad posible de tropas. MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 47. Traducción propia.
- ²²² El General Jack Keane había sido Subjefe del Estado Mayor del Ejército propuesto por Donald Rumsfeld como Jefe del Estado Mayor del Ejército y había rechazado el puesto por razones personales. KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 226. Traducción propia.

²²³ David Galula (1919-1967) fue un oficial del Ejército de Francia que tuvo influencia en la doctrina de contrainsurgencia desarrollada en el manual *FM 3-24 Counterinsurgency* del Ejército de los Estados Unidos, cuyos autores principales fueron el General Dave Petraeus y el General de Marines James Mattis actual Ministro de Defensa del Presidente Donald Trump. Galula escribió *Pacificación en Argelia* en 1963 y *Guerra de Contrainsurgencia: Teoría y Práctica* en 1964. Sus escritos analizan sus experiencias en Indochina y Argelia desde el puntos de vista de las fuerzas revolucionarias, los insurgentes, y las fuerzas gubernamentales, la contrainsurgencia. Toma el concepto de Mao Tse Tung respecto a que la Guerra revolucionaria es 80 % política y 20 % militar.

KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 48. Traducción propia.

²²⁴ El General Keane expresó “lo que más me molestaba era que era obvio que la estrategia había fallado. Había estallado en nuestra cara. Estábamos en el precipicio de la fractura del nuevo gobierno iraquí. Nos dirigíamos hacia una derrota humillante de los EUA y todas las consecuencias que esa derrota traería aparejada.

RICKS Thomas E., *The Gamble: General David Petraeus and The American Military Adventure in Iraq, 2006 – 2008*, EUA, Penguin Press, 2009, pag 83. Traducción propia.

²²⁵ KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 230. Traducción propia.

²²⁶ También integraban esta comisión Leon Panetta y Robert Gates, dos republicanos con experiencia gubernamental, que luego serían Ministros de Defensa.

KAPLAN, pag 232.

²²⁷ Era un intento del Congreso para modificar la política en Iraq a través de un consenso bipartidario. Integrada por 44 expertos en política exterior, inteligencia y asuntos militares analizó el ambiente estratégico, la situación militar, política y económica de Iraq. Se consultaron expertos y autoridades de todas las áreas, incluyendo una visita a Iraq donde se entrevistaron con todas las autoridades civiles y militares de EUA e Iraq. Se realizó una evaluación exhaustiva e integral. El informe final se hizo público en diciembre de 2006 y concluía que la causa principal de la inestabilidad era el conflicto sectario. Que el gobierno elegido democráticamente no había logrado progresos en la reconciliación nacional, en la seguridad a la población y en la provisión servicios gubernamentales básicos. Concluía que el incremento de tropas estadounidenses no iba a resolver la causa fundamental de la violencia, que era la falta de reconciliación política. La propuesta consistía en cambiar la misión principal de las Fuerzas de combatir la insurgencia, por otra más limitada de adiestrar y preparar a las fuerzas de Iraq. En el nivel diplomático intensificar el diálogo con los países vecinos para lograr un consenso regional de cómo estabilizar Iraq. Ninguna de las propuestas consideraba que la causa principal que impedía avanzar en la reconciliación era el alto grado de violencia que estaba desintegrando a toda la sociedad, incluido a sus tribus, sectas y grupos étnicos; que la condición básica para una reconciliación era detener la violencia. El informe no se ocupaba de analizar las causas ni proponer soluciones para reducir la violencia, sino de limitar las consecuencias para los EUA. Reconocía las graves consecuencias de un fracaso en Iraq pero no proponía una estrategia para revertir la situación

MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 49. Traducción propia.

²²⁸ KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 205. Traducción propia.

²²⁹ Ibid, pag 230.

²³⁰ Frederick Kagan condujo un estudio privado para promover un refuerzo de tropas en Iraq (conocido como surge) y la adopción de una estrategia de contrainsurgencia. Su principal asesor fue el Coronel H.R. McMaster, asesor nacional de seguridad del Presidente Donald Trump desde 2017. Proviene de una familia de conocidos historiadores. Su padre Donald Kagan, profesor de la Universidad de Yale, es el autor de un trabajo considerado un clásico sobre la Guerra del Peloponeso de cuatro volúmenes. Su hermano Robert Kagan es autor, entre otros libros, de *Paradise and Power*, traducido al español como el Retorno de la Antigüedad que describe las diferencias en política exterior y defensa entre los EUA y Europa. Frederick Kagan fue profesor en West Point e integraba el centro de estudios (think tank) American Enterprise Institute de orientación neoconservadora.

KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 233. Traducción propia.

²³¹ Ibid, pag 205. Traducción propia.

²³² MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 51. Traducción propia.

²³³ El cálculo del refuerzo de tropas consistía en cinco brigadas y dos regimientos de marines, que estaban disponibles en EUA.

KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 234. Traducción propia.

²³⁴ El trabajo de Kagan tuvo acceso a través del General Jack Keane, quien estaba bien preparado por su participación en el Grupo de Estudios Iraq. Al trabajo le agregó sus propias reflexiones que reforzaron las ideas que se había ido formando Bush para cambiar la estrategia en Iraq. El General Jack Keane participó luego de una reunión convocada por el Consejero Nacional de Seguridad Steven Hadley con la presencia del Presidente, Vicepresidente y los principales asesores políticos para discutir opciones en Iraq donde pudo exponer alguna de las ideas de Kagan. Luego pudo exponerle privadamente las mismas 55 placas de power point del trabajo al Vicepresidente Cheney a quien conocía desde que había sido Ministro de Defensa en los tiempos de Bush padre, quien luego haría llegar la presentación al Presidente Bush.

MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 51. Traducción propia. También, en KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 237. Traducción propia.

²³⁵ MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 52. Traducción propia.

²³⁶ KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013, Kindle edition, pag 272. Traducción propia.

²³⁷ El General Casey fue designado Jefe de Estado Mayor del Ejército, como reconocimiento a sus servicios. KAPLAN, pag 275.

²³⁸ MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 55. Traducción propia.

²³⁹ En los informes escritos al Ministro de Defensa y en las videoconferencias semanales con el Presidente y el Consejo Nacional de Seguridad, el General Petraeus aclaraba que aún con fuerzas adicionales, la estrategia de contrainsurgencia tenía un alto nivel de riesgos, pese a que era la única posibilidad de evitar la derrota inminente. La necesidad de victoria debía ser reconsiderada, de una democracia jeffersoniana a una “estabilidad sostenible” en el corto plazo. La reconciliación entre grupos étnicos, sectas y facciones para establecer una democracia era un proyecto que requería la sucesión de varias generaciones para ser viable. Pero sin la contrainsurgencia no existía ningún proyecto.

MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 114. Traducción propia.

²⁴⁰ MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 115. Traducción propia.

²⁴¹ MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013, Kindle edition, pag 93. Traducción propia.

²⁴² Ibid, 179.

²⁴³ Ibid, 261

²⁴⁴ Ibid, 263.

²⁴⁵ BUSH George W., *Decision Point*, New York, Crown Publisher, 2010, pag 389. Traducción propia.

²⁴⁶ STRACHAN Hew, *The Direction Of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*, New York, Cambridge University Press, Kindle Edition, 2013, pag 68.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

El aporte principal de esta investigación es el desarrollo de una teoría sobre el modo en que las relaciones civil militares impactan sobre la eficacia de empleo del poder militar de los Estados durante conflictos armados. El marco teórico desarrollado presenta un modelo esquemático para examinar desde una perspectiva más amplia los dos aspectos centrales de las relaciones civil militares; **el control civil y la eficacia militar**, observados en su relación, mutuamente interactiva e interdependiente.

En el marco de la teoría del nuevo institucionalismo se investigó la **influencia que la estructura institucional** del proceso de toma de decisiones de la Defensa Nacional tiene para el **empleo de fuerzas**. Inicialmente, se analizó el modo en que se distribuye el poder entre autoridades civiles y militares en la estructura institucional, del que resulta un mayor o menor control civil. Luego, se examinó el efecto que ese **control civil** tiene sobre la **eficacia militar**, considerada en sus dos atributos esenciales: la **integración**, que es la articulación entre objetivos políticos y militares; y la **adaptación**, que es la coherencia entre la estrategia militar y el ambiente operacional, es decir con la naturaleza de la amenaza y las características del conflicto.

La teoría demostrada permite **anticipar la eficacia militar** de un país a partir del **tipo de control civil** que ejercen sus autoridades políticas. Ese **control civil** depende principalmente de **mecanismos de control institucionales**, de las posibilidades que las autoridades civiles tienen para acceder a la información monopolizada por la *expertise* militar. Ello determina las capacidades de actores civiles y militares para hacer prevalecer sus preferencias.

En este capítulo, luego de sintetizar el argumento principal, se explica el aporte fundamental que presenta la investigación al estado de la cuestión. A continuación, se desarrollan las conclusiones principales de la evolución de las instituciones de ambos países y la modalidad de control civil que ha resultado a partir del desarrollo de mecanismos institucionales de control. Se concluye sobre los efectos **que el control civil ha tenido sobre la eficacia militar**. Finalmente, se sugieren áreas para realizar estudios futuros.

La teoría desarrollada presenta diferencias con las presentadas en Estado de la Cuestión. La mención inevitable de todo estudio sobre las relaciones civil militares, es *El Soldado y el Estado* de Samuel Huntington. Para esta investigación, el control civil disminuye con la

separación entre lo político y lo militar; y aumenta cuando las autoridades civiles pueden acceder al dominio de información sobre la naturaleza y el carácter de la guerra monopolizado por la profesión militar. En este sentido, difiere con Huntington respecto a que el control civil aumenta en el control civil objetivo cuando se reconoce una esfera autónoma de competencia o jurisdicción militar.

El Ejército de los EEUU adscribe al control civil objetivo en su doctrina, pero como se demuestra en el capítulo IV, ese modelo es más imaginario que realista. El funcionamiento de las instituciones en la realidad no refleja esferas independientes sino un control civil dominante y continuo sobre todos los asuntos militares durante el empleo de fuerzas. El control civil en EEUU se corresponde más con las características del control civil subjetivo. Por el contrario, puede decirse que el funcionamiento institucional del Reino Unido se asemeja más con el control civil objetivo, con esferas civil y militar claramente delimitadas que no tienen en cuenta la relación continua e interactiva entre lo político y la guerra. En EEUU se pierde eficacia militar por falta de adaptación, en el Reino Unido por falta de integración.

Huntington expresa que la interacción de imperativos sociales y militares es la esencia del problema de las relaciones civil militares; que las instituciones que sólo reflejan valores sociales pueden ser incapaces de desempeñar su función militar, de lograr eficacia militar. Por el otro lado, puede ser imposible contener dentro de la sociedad a instituciones militares configuradas exclusivamente por imperativos funcionales. Huntington asume que FFAA autónomas, sin interferencias ni influencias políticas, estarán motivadas sólo por valores profesionales que cumplirán eficazmente las decisiones de las autoridades civiles y por lo tanto facilitarán el ejercicio del control civil. Sin embargo, la teoría explicada en este trabajo demuestra que no puede maximizarse el control civil sólo separando funciones. La asimetría de información pone en desventaja a las autoridades civiles respecto al monopolio del conocimiento militar. Las instituciones armadas aún sin que sea cuestionada su actitud de obediencia a las autoridades civiles, pueden centrarse en lógicas operativas, enfocarse principalmente en la victoria militar, sin consideración al marco más amplio de los intereses del Estado. En este sentido, se coincide con Janowitz respecto a que FFAA autónomas desarrollan la tendencia a poner por encima sus propios intereses particulares, que les proporcionan mayor poder, influencia, prestigio y recursos, en vez de las políticas del Estado. Como en el caso del Reino Unido, donde las instituciones militares promueven la ampliación

de la misión, la escalada de los conflictos y después solicitan mayores recursos que los que las autoridades políticas están dispuestas a afrontar. En los EEUU, puede apreciarse la necesidad de intervención civil para arbitrar en conflictos de intereses entre las Fuerzas.

El control civil objetivo puede favorecer la lealtad de las FFAA al Estado pero no necesariamente el control civil. Como se demuestra en el trabajo, tanto las FFAA de EEUU como las del Reino Unido son leales al Estado y tienen una larga y consolidada tradición de subordinación y obediencia. Sin embargo, en el Reino Unido las instituciones militares son autónomas y no existe un control civil máximo. Mientras, que en los EEUU existe un control civil máximo con FFAA que carecen de autonomía. Para ejercer el control civil no es suficiente con la despolitización y profesionalización de las FFAA. La voluntad de ejercer el control civil requiere de mecanismos institucionales que aseguren la coherencia de la necesidad militar con la necesidad política. Huntington no da cuenta de la influencia de la estructura institucional para que los líderes políticos puedan ejercer el poder.

Esta tesis, también difiere con el trabajo de Huntington en los siguientes aspectos:

- No acepta que existe una fórmula que permita simultáneamente lograr un control civil máximo y eficacia militar. La ventaja del control máximo es que favorece la **integración**, la desventaja es que afecta la **adaptación**. Se demuestra que ninguno de los modelos es superior al otro.
- Discrepa con la noción que los militares pueden controlarse a si mismo, porque eso afecta negativamente al atributo **integridad de la eficacia militar**.
- Cuestiona los beneficios de separar lo político de lo militar; por el contrario, reivindica la necesidad de una **interacción y diálogo continuo para favorecer la eficacia militar**, armonizando **integración y adaptación**.

Se difiere con lo que sostienen Morris Janowitz y Elliot Cohen respecto a que un control civil máximo o dominante es mejor para la Defensa Nacional. Tampoco es mejor un control civil mínimo o delegativo. La situación ideal es un control civil balanceado que permite la consideración de factores políticos y militares para producir una estrategia que da cuenta tanto de las necesidades del contexto político, como las que surgen de la naturaleza de la guerra y el carácter particular de cada conflicto o ambiente operacional.

Durante la Guerra para el empleo de fuerzas, son necesarias instituciones en el nivel de la interacción civil militar. Las autoridades políticas necesitan escuchar la perspectiva militar

para entender mejor la naturaleza de la guerra, para lograr una mayor comprensión de lo que es posible hacer en la práctica.

DIFERENCIAS EN LAS RELACIONES CIVIL MILITARES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y EL REINO UNIDO

Inicialmente, se demuestra a través de la explicación de la evolución de las instituciones civil militares en los Estados Unidos de América y el Reino Unido desde la 2da Guerra Mundial, que el tipo de control civil que tiene cada país es el producto del desarrollo de mecanismos de control, y no su causa. El tipo de control civil que es posible ejercer depende de la disponibilidad de esos mecanismos de control de la estructura institucional y puede oscilar entre un control civil máximo o dominante, donde las Fuerzas Armadas carecen de autonomía, hasta un control civil mínimo o delegativo, donde las FFAA tienen autonomía para formular y ejecutar estrategias y campañas militares.

Como se explica en el capítulo II las autoridades políticas y las autoridades militares tienen perspectivas distintas respecto al empleo de fuerzas. El ideal de los militares profesionales es lograr el máximo rendimiento militar posible. Por ello, privilegian las operaciones ofensivas y exageran su utilidad con respecto a las defensivas u otras restrictivas. La ofensiva requiere mayores recursos para asegurarse la victoria con la menor cantidad de bajas y de pérdidas. Genera la tendencia en las organizaciones militares de presentar o configurar los problemas de manera que justifiquen esos recursos. Durante las intervenciones militares, la actitud ofensiva crea presiones a las autoridades civiles para un mayor compromiso con las necesidades militares y aumenta los riesgos de escalada de los conflictos.

Las autoridades civiles tienen un rango más amplio de preocupaciones. El ideal político es alcanzar los fines empleando la menor cantidad posible de recursos militares, y lograr los objetivos en combinación con otros recursos; diplomáticos, políticos y económicos, para minimizar los costos políticos y materiales que provocan los conflictos armados. Su interés fundamental es mantener siempre bajo control los asuntos del Estado, evitando que los conflictos escalen por encima de los límites de lo que es favorable al interés nacional. Debido a ello, tienden a establecer restricciones al empleo autónomo de la fuerza militar y favorecen una actitud defensiva; o apoyan ofensivas limitadas.

Para los políticos, lo militar es un instrumento entre varios más para alcanzar los objetivos del Estado durante los conflictos. Los militares tienden a ver su rol como decisivo y

a enfocarse en lograr la victoria militar a través de la destrucción de la capacidad del enemigo para hacer la guerra. Requieren la mayor cantidad de recursos posibles y la menor cantidad de restricciones. En general, se oponen a un uso limitado de la Fuerza. Aspiran a una misión clara, sin las ambigüedades que necesita lo político para mantener abiertas opciones de maniobra que le proporcione mayor flexibilidad.

Porque existen diferentes intereses y perspectivas entre autoridades políticas y militares es necesario conocer el grado de influencia que puede tener cada uno durante el proceso de toma de decisiones. Tanto en los Estados Unidos como en el Reino Unido se ha producido una continua evolución de las instituciones civil militares luego de la 2da GM, que ha buscado fortalecer el control civil, disminuir la autonomía de las Fuerzas Armadas, reducir su influencia y acceso al más alto nivel de decisiones estratégicas del Estado. La finalidad principal ha sido la de subordinar la estrategia militar a la política nacional y mejorar la coordinación entre las FFAA.

Sin embargo, el desarrollo institucional ha sido diferente. De acuerdo con las instituciones que poseen; lo normal es que las autoridades civiles estadounidenses controlen a las FFAA con un control civil dominante sin otorgarles autonomía para el empleo de fuerzas; y las autoridades civiles británicas las controlen de un modo delegativo, estableciendo objetivos generales y concediendo considerable autonomía a las FFAA en lo operacional, donde conducen sus operaciones desvinculadas de las autoridades civiles.

INSTITUCIONES Y MECANISMOS DE CONTROL DEL REINO UNIDO

En el Reino Unido las instituciones han evolucionado desde una situación de escaso control civil con Fuerzas Armadas autónomas que definían la estrategia militar en función de consideraciones principalmente militares, a una situación en la que ha disminuido la influencia militar en el proceso de toma de decisiones estratégico; sin que ese lugar dejado vacante haya sido ocupado por civiles por no haber desarrollado mecanismos de control. Existe una separación entre los roles y responsabilidades de políticos y militares, lo que en la práctica deriva en un control civil delegativo que produce comportamientos militares autónomos durante la ejecución de operaciones.

El sentido de la evolución institucional fue fortalecer el control civil a través de la reducción del poder militar en la formulación y conducción de la estrategia, aunque como se

explica arriba se concretó sólo parcialmente por falta de mecanismos de control. Los militares quedaron limitados a lo operacional y las instituciones para la toma de decisiones quedaron dominadas por funcionarios civiles con la única presencia, en desventaja, del JEM Def (CDS). Con ello se debilitó la integración de la perspectiva militar en el proceso de formulación estratégica y el funcionamiento de una instancia de diálogo entre autoridades civiles y militares que armonice ambos puntos de vista durante la elaboración inicial de la estrategia y durante su continuidad para evaluar el desarrollo de operaciones militares y ajustarlas tanto a las necesidades políticas cambiantes como al ambiente operacional. Este desequilibrio es el que dificulta una interacción civil – militar que permita integrar mejor la opinión profesional con la dirección civil y lograr coherencia entre desempeño operacional y propósito político.

En este aspecto, el proceso de desarrollo institucional ha cambiado la dirección del desequilibrio de la relación. Desde el rol predominante que tuvieron los militares en la formulación de la estrategia durante la 2da Guerra Mundial, se ha evolucionado hacia un rol disminuido sin que las autoridades civiles hayan ocupado el lugar que dejaron vacante los militares. Hasta 1982, la falta de integración conjunta (entre las tres Fuerzas Armadas) dificultaba la eficacia militar y les permitía a las autoridades civiles utilizar la rivalidad interfuerzas como mecanismo de control. Desde entonces, se ha logrado centralizar la autoridad para obtener unidad de comando o unidad de esfuerzos en el empleo de fuerzas a través de eliminar el rol de los JJEEMM. Como contrapartida se ha reducido la variedad de soluciones militares que se ponían a disposición de las autoridades políticas, que resultaba de perspectivas competitivas entre las distintas Fuerzas Armadas. La pérdida de protagonismo de los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, que ahora tienen la responsabilidad de proveer capacidades militares pero no de influir en el empleo de esas capacidades, ha disminuido el peso del punto de vista militar en la producción de estrategia.

Como se demuestra en el capítulo III, la intención de lograr un mayor control civil se concretó parcialmente. Para reducir el poder militar y su influencia en la estrategia se fue separando lo político de lo militar, se limitó la interacción civil militar, y como consecuencia las FFAA mantuvieron su autonomía para el desarrollo de operaciones militares. El lugar que anteriormente ocupaban los JJEEMM FFAA en la formulación y conducción estratégica, dejó un vacío que no fue ocupado por el JEM Def ni por la conducción civil de la Defensa. Anteriormente, una mayor intervención de los JJEEMM de las Fuerzas enriquecía la

formulación estratégica. Provocaba otros inconvenientes; como demoras en el proceso decisorio, redundancias de capacidades y recursos, tensiones y fricciones con las autoridades civiles; pero generaba un debate que presentaba opciones y alternativas a las autoridades civiles e impedía a las autoridades militares retener el monopolio de información para configurar opciones en función del interés militar. La interacción civil militar y la rivalidad interfuerzas mejoraba la producción estratégica y otorgaba mayores opciones a las autoridades civiles.

Restringir el acceso de la perspectiva militar sólo al punto de vista del JEM Def tiene la ventaja de facilitar la integración conjunta y la unificación de esfuerzos pero restringe la información que reciben los civiles y reduce sus capacidades para poner a prueba, tanto las certezas como las incertidumbres del planeamiento militar, que es lo que permite generar múltiples opciones para ser expuestas y debatidas. La carencia de mecanismos que le permitan acceder en forma directa a otras fuentes de consulta como los comandantes en el teatro de operaciones o a terceros como centros de estudio (think tanks) , restringe la información que reciben las autoridades civiles y afecta el proceso de coordinación estratégica, el modo en que se obtiene información, se la analiza y se barajan alternativas políticas y diplomáticas. Se carece de ese intercambio entre civiles y militares que genera fricción, tensiones y dificultades pero que también genera alternativas.

En general, el JEM Def tiene dificultades para presentar un asesoramiento militar independiente, la tendencia es desarrollar opciones que responden más a las necesidades políticas de Londres que a las necesidades de los comandantes militares en el terreno. Las modificaciones institucionales que fortalecieron la autoridad del JEM Def en detrimento de los JJEEMM dentro del ámbito militar, terminaron disminuyendo la autoridad del JEM Def frente a las autoridades civiles al quitarle la representatividad de cada Fuerza. Con ello también se vio afectado el peso del conocimiento y el asesoramiento profesional experto de la perspectiva militar en el nivel más alto de decisión política, porque la perspectiva civil dispone de fuentes más diversas y tiene acceso más frecuente al Primer Ministro. Se fortaleció la posición del JEM Def frente a la burocracia militar pero declinó la influencia de la voz militar en el proceso de toma de decisiones estratégicas, sin que se hayan encontrado reemplazos en la estructura civil para suplir la carencia de la perspectiva profesional.

La carencia de mecanismos de control en las instituciones civil militares británicas, limita el control civil y permite que la estrategia militar evolucione o se modifique con mayor

autonomía respecto a la política nacional. En conflictos armados, las autoridades militares asumen la iniciativa para lograr en el menor tiempo posible los mayores efectos militares utilizando todos los recursos disponibles, con escasas restricciones políticas. Se sobreestiman los beneficios y subestiman los riesgos de las operaciones militares, lo que implica mayores posibilidades de escalada de los conflictos. Las fuerzas militares tienen ventajas operacionales por operar con mayor libertad, pero las autoridades políticas pueden perder el control del proceso que lleva al conflicto y cargar con mayores costos, por exceso de demandas militares.

Las autoridades políticas son quienes deciden intervenir militarmente, pero sus intenciones son incentivadas por los militares porque coinciden con sus aspiraciones institucionales de mayor participación. Aunque son las autoridades civiles quienes originalmente generan la voluntad de intervención, son las autoridades militares quienes dan forma a las decisiones políticas y a la estrategia militar a través de un asesoramiento que, inicialmente, no advierte sobre todos los riesgos y dificultades que implican las acciones militares y que, adicionalmente, ofrece limitadas opciones a los decisores políticos para el empleo de fuerzas. Los modos de acción se determinan privilegiando preferencias militares. Durante los tres conflictos estudiados, las autoridades militares configuraron la información que proporcionaron a las autoridades civiles para favorecer las intervenciones. En Malvinas subestimaron las dificultades y los recursos necesarios para tomar las islas y ocultaron la cantidad de naves que podían perderse. En Iraq no presentaron opciones de intervención de menor escala, sólo propusieron el empleo de una división blindada completa, cuando la participación británica también podría haberse materializado con el empleo de fuerzas navales o aéreas. La escasa interacción civil - militar no permitió un examen riguroso de la realidad en Iraq. Ni analistas políticos ni militares consideraron la incertidumbre y la imprevisibilidad del probable comportamiento de la población iraquí ante la ocupación militar y los problemas derivados de la caída de un régimen político que había dominado el país por años. En Helmand Afganistán, los planes excesivamente voluntaristas llevaron a que las operaciones militares no contaran con recursos coherentes con las misiones y tareas a cumplir. No advirtieron que la estabilidad en la zona podía alterarse si el dominio *de facto* que estaban ejerciendo los talibanes era confrontado.

Los mecanismos para transmitir intenciones, directivas u orientaciones, están limitados porque deben atravesar dos niveles de comando hasta llegar al Comandante que ejecuta las

operaciones militares en el terreno. Eso también dificulta la supervisión del cumplimiento de las políticas u orientaciones transmitidas a través de las jerarquías de las Fuerzas que disponen de amplias posibilidades para reinterpretarlas y acomodarlas a sus intereses.

Pese a la voluntad política de lograr un mayor control civil, no se alcanzó un desarrollo institucional con la capacidad para ejercerlo en la práctica. No se desarrollaron los mecanismos de control necesarios. Autoridades civiles, sin acceso a las FFAA y sin posibilidades de explotar las diferencias interfuerzas, dependen exclusivamente del JEM Def (CDS), quien como única fuente de información, tiene el monopolio de información militar. El JEM Def nunca logró desarrollar un Estado Mayor con las capacidades de los Estados Mayores de cada Fuerza Armada, lo que limitó el desarrollo de opciones estratégicas y mejores posibilidades de asesoramiento para las autoridades civiles. Las autoridades civiles británicas no vulneran la cadena de comando para obtener asesoramiento de los Comandantes en el Teatro de Operaciones o impartirles órdenes directas como lo hacen las autoridades estadounidenses. Las Fuerzas Armadas son más autónomas, expanden sus misiones, pero no reciben apoyo político. El desarrollo institucional del Reino Unido no encontró una solución para la falta de interacción entre la conducción política y la conducción operacional de las fuerzas.

La exclusión del Comité de JJEEMM como órgano de asesoramiento luego de Malvinas redujo aún más la calidad del asesoramiento militar que recibieron las autoridades civiles para Iraq y Afganistán. Ciertamente, los JJEEMM no pudieron elaborar un asesoramiento productivo durante las guerras de Iraq y Afganistán, aun cuando se reunían periódicamente y en ocasiones fueron consultados por las autoridades civiles. Sus análisis resultaron superficiales e insustanciales, no elaboraron opciones estratégicas distintas que significaran aportes efectivos a la eficacia militar. A los problemas típicos de funcionamiento de comité: falta de debate exhaustivo e integral para no afectar la integridad del grupo, conflictos de intereses entre necesidades burocráticas de las fuerzas y necesidades de operaciones militares en desarrollo; se agregó el hecho que los estados mayores de cada Fuerza Armada perdieron las competencias para elaborar estrategia al haber sido excluidos del proceso de toma de decisiones desde la década del ochenta. En Iraq y Afganistán sus funciones estuvieron confinadas a proporcionar los medios necesarios para llevar a cabo la campaña, sólo pudieron asesorar sobre como implementar las decisiones que habían sido tomadas por otros.

Conscientes de estas falencias que permanecieron ocultas durante la paz o durante el desarrollo de operaciones limitadas en tiempo y que sólo pusieron en evidencia las guerras de Iraq y Afganistán por su desarrollo prolongado, en el año 2010 se creó el Consejo Nacional de Seguridad y un Directorio de Defensa con la finalidad de mejorar la coordinación para la formulación estratégica. Integrado por ministros del Poder Ejecutivo, con la asistencia del JEM Def y del Jefe de Inteligencia, el propósito fue producir una estrategia que integre mejor las metas políticas con las capacidades operacionales. Para lograr una interacción civil-militar más balanceada se le asignaron mayores responsabilidades al JEM Def como miembro del Directorio de Defensa (Defence Board), se creó el puesto de Vice Jefe de Estado Mayor de la Defensa y se le asignó al Comité de JJEEMM un lugar en la estructura por debajo del Directorio de Defensa

CONTROL CIVIL Y EFICACIA MILITAR EN EL REINO UNIDO

Las autoridades políticas británicas conceden autonomía y delegan la conducción de la campaña militar en las autoridades militares. Disponen de una única fuente de asesoramiento que es el JEM Def y no sienten necesidad de consultar a otras fuentes, ni de mantener un diálogo fluido y permanente con las fuerzas armadas, ni durante el planeamiento y la preparación, ni durante la ejecución para transmitir órdenes, emitir directivas o supervisar su ejecución.

La autoridad civil está separada por dos niveles jerárquicos del Comandante Militar en el Teatro de Operaciones, a cargo de la ejecución de operaciones militares en el terreno. El único interlocutor de las autoridades políticas con lo militar es el JEM Def. En la práctica, una larga cadena de comando, con dos niveles intermedios entre el Primer Ministro y el Comandante en Operaciones, disminuye el control civil sobre las campañas militares, aísla a los comandantes operacionales de las autoridades políticas y los hace autónomos. Evita que asuntos de carácter político interfieran el desarrollo de operaciones y afecten de esa forma la adaptación militar al teatro de operaciones, lo que facilita las tareas del comandante operacional.

El proceso institucional del Reino Unido carece de mecanismos de control efectivos que proporcionen a las autoridades civiles un asesoramiento militar de calidad, que les permitan transmitir sus intenciones y directivas y que les permitan monitorear el desarrollo de las

operaciones militares. Subsiguientemente, disponen de un control civil débil que favorece la adaptación de las operaciones a las necesidades del ambiente operacional pero dificulta su articulación con los objetivos políticos. Ello produce que las autoridades civiles sean propensas a usar la fuerza militar y aumente el riesgo de escalada de los conflictos porque las operaciones son conducidas por los comandantes en el terreno con autonomía. Sus decisiones, en general responden a razones puramente militares.

Como se ha demostrado en el capítulo III los cambios en la estrategia militar han respondido más a imperativos militares que a imperativos políticos; a exigencias del teatro de operaciones, más que a necesidades de política exterior o doméstica. Esto ha dificultado la integración entre la estrategia nacional y la estrategia militar en el empleo de las fuerzas en los conflictos, pero ha evidenciado una mayor adecuación con el ambiente operacional, una mayor capacidad para ajustarse a las necesidades particulares de cada conflicto. Los comandantes operacionales obraron con autonomía, interpretaron la estrategia en la que estaban enmarcados de manera diferente; la modificaron con frecuencia y en algunos casos radicalmente. La falta de información y de mecanismos de supervisión redujo las capacidades de las autoridades civiles para aprobar o vetar estrategias y tácticas militares lo que afectó la integración entre lo político y lo militar. Las Malvinas fueron tomadas como un modelo ideal de Huntington de cómo autoridades civiles toman decisiones claras y concretas y dejan que los profesionales militares las resuelvan con máxima autonomía; no obstante, algunas acciones militares tuvieron un potencial de escalada que podría haber afectado seriamente la eficacia militar.

Como los militares del Reino Unido no tienen la necesidad continua de satisfacer necesidades y demandas políticas, pueden ajustar fácilmente la estrategia, tácticas y procedimientos a las particularidades de cada situación y enemigo. Eso resulta una ventaja que facilita las operaciones militares. La posibilidad de concentrar todos los esfuerzos militares para buscar la victoria sin interferencias políticas, los hace muy efectivos para vencer a los enemigos en los teatros de operaciones.

INSTITUCIONES Y MECANISMOS DE CONTROL DE LOS EUA

Pese a que las FFAA de los EUA mantienen el control civil objetivo de Huntington como modelo de relaciones civil militares en el que se pregonaba la autonomía militar; en la

práctica, se ejerce un control civil dominante. A diferencia del Reino Unido donde existe una clara separación entre lo político y lo militar; en los Estados Unidos la relación está integrada; y caracterizada por un marcado desbalance entre la influencia civil y la militar. El capítulo IV prueba que el empleo de la fuerza militar se realiza a través de un control civil que utiliza una gran variedad de mecanismos de asesoramiento, una interacción continua para asegurar la transmisión de órdenes, de exigencias operacionales, y de restricciones a las autoridades militares, junto a mecanismos de supervisión que garantizan el cumplimiento de las directivas e intenciones civiles.

La evolución institucional permitió el desarrollo de mecanismos de control civil que permiten ejercer un control civil dominante. Las autoridades civiles tienen pocas dificultades para hacer prevalecer sus preferencias y modificar su orientación o estrategia para ajustarlas a las cambiantes exigencias políticas porque disponen de una variedad de posibilidades de asesoramiento militar. Reciben asesoramiento del Pres JJ EMC, o en forma directa del Comandante del Teatro de Operaciones, y es una costumbre establecida hacer uso de fuentes independientes, tales como “think tanks” confiables por su rigurosidad o comisiones especiales *ad hoc*. En la Guerra del Golfo el Ministro de Defensa utilizó el asesoramiento de un civil, Henry Rowen para presentar su propio planeamiento al Presidente. El Presidente Bush se convenció de aplicar la estrategia de contrainsurgencia a partir del trabajo de Frederick Kagan con un grupo de civiles y militares retirados. El Presidente Obama se apoyó en la comisión conducida por Dan Reidel para definir su estrategia sobre Afganistán. Mayores posibilidades de asesoramiento, permiten disputar la superioridad de información y conocimiento de los militares, cuestionar sus juicios y propuestas, plantear opciones estratégicas diferentes o realizar modificaciones. También utilizan con frecuencia una variedad de mecanismos para la transmisión de órdenes y supervisión, sin tener que atravesar dos niveles de comando como en Gran Bretaña.

El empleo de la fuerza militar se realiza a través de un control civil que utiliza una gran variedad de mecanismos de asesoramiento. Una interacción continua para asegurar la transmisión de órdenes, de exigencias operacionales y de restricciones a las autoridades militares. Se apela a mecanismos de supervisión intrusivos que garantizan el cumplimiento de las directivas e intenciones civiles.

Las instituciones que regulan la interacción civil – militar, permiten a las autoridades civiles disponer de opciones diversas provenientes de distintas fuentes y no sólo de la cadena

de comando establecida formalmente. Mayores posibilidades de asesoramiento, permiten disputar la superioridad de información y conocimiento de los militares, cuestionar sus juicios y propuestas, plantear opciones estratégicas diferentes o realizar modificaciones. Las autoridades civiles intervienen en todas las decisiones respecto al número de tropas, los tiempos de despliegue y de retirada, el tipo de operaciones a conducir y la estrategia a desarrollar. Son más propensos que las autoridades del Reino Unido a involucrarse personalmente o a través de auxiliares directos, para influenciar y monitorear los comandos militares. Por ello, tienen la capacidad de prescindir del asesoramiento del Estado Mayor Conjunto, cuando no está alineado con las intenciones o preferencias políticas.

Las autoridades militares carecen de autonomía para formular planes y ejecutar operaciones militares. Las instituciones permiten a las autoridades civiles centralizar las decisiones en la formulación y ejecución de la estrategia, influyendo no sólo en la definición de los fines de la estrategia como se postula, sino en el modo de ejecutar las operaciones. En la Guerra del Golfo fueron las autoridades civiles las que impusieron la intervención a un relucante General Colin Powell, Pres JJ EMC y obligaron al Comandante Operacional a cambiar sus planes, a partir de disponer de información y asesoramiento proporcionado por una fuente civil. En Afganistán, las autoridades civiles impusieron el modo en que se desarrollarían las operaciones militares con el propósito de apurar el inicio de la campaña militar. Luego definieron la estrategia de contrainsurgencia y la de contraterrorismo para retirar las tropas. Lo mismo sucedió en Iraq, inicialmente las autoridades militares fueron renuentes a involucrarse, sin antes terminar la campaña militar en Afganistán.

El control civil emplea herramientas variadas, utiliza habitualmente el asesoramiento externo, obtiene información directa desde el teatro de operaciones y puede dividir al comando operacional y al estado mayor conjunto para asegurar el predominio de sus preferencias. El ejercicio de un control civil dominante crea dificultades para que un asesoramiento militar independiente de influencias políticas, como establece la ley Goldwater – Nichols, pueda llegar al Presidente con la variedad de opciones de análisis estratégico, suficientemente desarrollados, que requiere el proceso de toma de decisiones.

La ley establece para el Presidente de la Junta de Jefes del EMC la tarea de articular lo político y lo militar; los objetivos políticos y los objetivos de las operaciones militares. El hecho que el Pres JJ EMC no forme parte de la cadena de comando le da la posibilidad al Presidente y al Ministro de Defensa de conducirse directamente con el comandante

operacional y no utilizarlo como interlocutor, lo que es un modo de restringir su participación. Esa posibilidad proporciona la herramienta de dividir a los militares para reducir resistencias a la imposición de políticas preferidas, como hizo el Ministro de Defensa Donald Rumsfeld en alianza con el Comandante CENTCOM, General Franks, que dejó a la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto fuera del sistema de toma de decisiones relacionadas con la guerra de Afganistán y de Iraq.

El mecanismo utilizado por el Ministro Donald Rumsfeld difiere de la rivalidad interfuerzas que se utilizaba con anterioridad a la promulgación de la ley Goldwater Nichols para favorecer el ejercicio del control civil. La competencia entre Fuerzas Armadas no integradas que perseguían sus propios intereses particulares, promovía visiones y estrategias alternativas que resultaban de gran utilidad para los decisores civiles. Esas diferencias servían a las autoridades para quebrar el monopolio de información del conocimiento militar. Rumsfeld no utilizó la rivalidad entre Fuerzas, sino entre funciones; la de asesoramiento del Estado Mayor Conjunto, y la de ejecución del Comando Operacional (CENTCOM). Prescindió del asesoramiento del EMC para obtenerlo de fuentes externas o de su propia intervención en el comando operacional, en forma personal o a través de auxiliares directos enviados a monitorear los comandos militares. La rivalidad interfuerzas favorecía el control civil pero tenía la desventaja de perjudicar la integración conjunta y generar ineficiencias por duplicaciones y redundancias. La mecánica aplicada por Rumsfeld favoreció la integración conjunta pero perjudicó el acceso al Presidente y a él mismo, de la información más precisa sobre lo que sucedía en Iraq. El Ministro de Defensa Cheney durante la Guerra del Golfo utilizó la rivalidad interfuerzas para desafiar el planeamiento del Comandante Operacional General Schwarzkopf con la propuesta de la Fuerza Aérea de definir la guerra sólo con ataques aéreos sin necesidad de operaciones terrestres.

CONTROL CIVIL Y EFICACIA MILITAR EN LOS EUA

La estructura institucional y las normas determinan el grado de control civil que las autoridades políticas pueden ejercer. La naturaleza de esta relación, más dominante como en el caso de EEUU o más delegativa como Gran Bretaña, influye sobre la eficacia militar.

La estructura institucional de los EEUU garantiza un control civil efectivo sobre las Fuerzas Armadas, el dominio de la perspectiva civil en la estrategia militar y con ello la

integración de los planes militares con los objetivos políticos, pero dificulta la adaptación de la estrategia militar a las necesidades de cada ambiente operacional, a diferentes conflictos y teatros de operaciones.

En términos de integración, las autoridades civiles se aseguran que el conflicto estará estrictamente alineado con las necesidades de política exterior y doméstica, que no habrá posibilidades que el conflicto escale, ni una demanda excesiva de recursos. Tienen la información y la autoridad para asegurarse que las decisiones respondan a las necesidades de la misión y no a intereses particulares de las FFAA. La disponibilidad de mayores opciones de asesoramiento y los mecanismos de transmisión de directivas y de supervisión aseguran esto.

Las autoridades civiles estadounidenses pueden imponer sus objetivos, necesidades políticas, e incluso visiones operacionales propias. El Ministro de Defensa Cheney en la Guerra del Golfo obligó al EMC y a CENTCOM a plantear un ataque sobre el oeste y evitar un ataque directo sobre Kuwait, presentando su propio plan desarrollado por un equipo *ad hoc* encabezado por un General retirado, con independencia de las autoridades militares formales. El Ministro de Defensa Donald Rumsfeld pudo conformar los planes operacionales a su visión de “transformación de la guerra”. Para ello, apartó del proceso de planeamiento al Jefe de Estado Mayor Conjunto General Myers y a los Jefes de las Fuerzas Armadas, para relacionarse sólo con el Comandante Operacional del Comando Centro (CENTCOM), General Tommy Franks, a quien dominó a través de una interacción continua, interviniendo personalmente mediante videoconferencias diarias y el envío de funcionarios civiles a Tampa (Florida) para supervisar y monitorear en el lugar donde se realizaba el planeamiento. Los planes operacionales de CENTCOM terminaron reflejando más la visión de Rumsfeld que las singulares demandas militares que planteaba el Teatro de Operaciones de Iraq. Ante la posibilidad de un fracaso militar, el Presidente Bush pudo imponer una estrategia de contrainsurgencia para reemplazar la estrategia de retirada que sostenían las autoridades militares del Pentágono, de CENTCOM y de Iraq.

La desventaja del ejercicio de un control civil dominante se materializa con la subordinación de las necesidades de la guerra a las políticas. El relegamiento de los factores puramente militares; los principios, normas y métodos de los que depende la lógica operativa, produce desventajas para las fuerzas en el teatro de operaciones. Ese modo de funcionamiento se verificó con regularidad en los tres casos estudiados; la detención del ataque a las 100 horas en la Guerra del Golfo, la reducción del número de tropas impuesta por Rumsfeld para

la invasión a Iraq, las exigencias en tiempo impuestas para Afganistán e Iraq, la resolución de disolver el ejército y la debaatificación del Estado Iraquí, el no reconocimiento de la insurgencia, la decisión de Obama de hacer pública la fecha de la retirada de tropas y de cambiar de estrategia de contrainsurgencia a estrategia de contraterrorismo; entre otros ejemplos explicados en el capítulo IV.

En las autoridades militares terminaron influyendo más los imperativos políticos que los militares, y de ese modo no cumplieron con su rol de apoyar las decisiones de las autoridades electas con análisis y asesoramiento. El asesoramiento y análisis militar no tuvo acceso al Presidente durante el proceso de toma de decisiones para las guerras de Afganistán e Iraq y estuvo bajo presión continua durante la Guerra del Golfo. Las propuestas que alcanzaron el nivel presidencial no reflejaron el punto de vista militar, sino que fueron alteradas y moldeadas por el Ministro de Defensa. Un control civil dominante configuró una relación de dominio del Ministro de Defensa que en la práctica funcionó como el último destinatario del asesoramiento militar, sin que la perspectiva profesional independiente se mantuviese operativa y pudiera llegar al Presidente o al resto de los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad.

EL MODELO MAS ADECUADO PARA ASEGURAR EL CONTROL CIVIL Y FAVORECER LA EFICACIA MILITAR

Ni las instituciones del Reino Unido ni las de EEUU han demostrado ser más favorables para la eficacia militar. Cada una tiene sus aspectos favorables y desfavorables según la situación. Ninguna garantiza un balance entre la perspectiva civil y la militar que permita armonizar un alto grado de integración con un alto grado de adaptación. Ambos países poseen ventajas y desventajas comparativas en la eficacia militar con la que emplean la Fuerza. El origen de esas diferencias se sitúa en el proceso institucional mediante el cual las autoridades civiles controlan a las Fuerzas Armadas, lo que es dependiente de la disponibilidad de mecanismos de control. Como la evolución institucional en ambos casos ha sido lenta, construida a través de la superación de fuertes resistencias militares y civiles, es esperable que las ventajas y desventajas en eficacia militar de cada país sean duraderas.

En ambos casos se carece de un balance, que luego de asegurar la subordinación de lo militar a lo político, permita armonizar necesidades políticas y militares. Una estructura institucional que por un lado; proporcione a las autoridades civiles un asesoramiento militar

adecuado con análisis estratégicos que incluyan opciones desarrolladas integralmente; y por otro lado, asegure que las autoridades militares en el teatro de operaciones puedan disponer de la orientación estratégica, del grado de autoridad y de los recursos necesarios, para adaptar el empleo de fuerzas a la naturaleza de la amenaza y a las características del conflicto.

Ni en los EUA ni en el Reino Unido, las instituciones militares fueron una amenaza al gobierno civil, como en otros países con antecedentes de golpes de estado. No obstante, desde que finalizó la 2da Guerra Mundial, el objetivo fundamental de la evolución institucional fue garantizar la subordinación de la estrategia militar a la política nacional, luego del lugar de preeminencia alcanzado por lo militar en las dos guerras mundiales y durante la guerra fría. Las sucesivas modificaciones institucionales se enfocaron fundamentalmente en el control civil, para mejorar la coordinación, reducir ineficiencias y evitar la demanda excesiva de recursos. Una vez asegurada la subordinación y lograda la preponderancia civil, surge como un nuevo desafío institucional, la necesidad de alcanzar un balance en las relaciones civil militares. Un equilibrio, que sin condicionar la primacía de lo político, facilite el control civil democrático y la eficacia militar. Se entiende por balance a la situación en la que las autoridades civiles electas tienen acceso a las perspectivas de ambos actores del proceso decisorio, civiles y militares, que interactúan en el marco de un sistema institucional que produce asesoramiento, análisis y opciones estratégicas para tomar decisiones, que dan cuenta en forma armónica de imperativos civiles y militares, de necesidades políticas y de demandas específicas de una lógica operativa que tiene sus propios principios, normas y métodos.

El propósito del sistema institucional de las relaciones civil militares es asegurar la defensa nacional en el marco de un estado democrático. Su producto es la estrategia militar; el diseño y empleo más eficaz y eficiente del poder militar en beneficio del interés nacional definido por las autoridades civiles. Tanto el control civil como la eficacia militar son medios a un fin que es la Defensa Nacional. Ninguno de los dos es un fin en sí mismo. El énfasis puesto en la subordinación militar, es el legado de la tendencia experimentada en la evolución institucional desde la Segunda Guerra Mundial, que en ambos casos, con distintos sistemas para la toma de decisiones y una problemática diferente, ha dificultado el acceso de una perspectiva profesional independiente a los decisores políticos.

En ambos países, los conflictos analizados han evidenciado disfuncionalidades en el control civil que han afectado la eficacia militar. Los atributos esenciales de la eficacia

militar, la integración y la adaptación son interdependientes. En el desarrollo de conflictos armados, la relación interactiva demanda una estructura institucional que permita un diálogo dinámico y continuo entre actores civiles y militares. El Reino Unido tiene una separación que dificulta un diálogo civil militar, mientras que en los EUA existe el diálogo pero dominado de un modo desequilibrante por las autoridades civiles. Se necesita que las autoridades militares puedan comprender los efectos de sus acciones sobre lo político; y que las autoridades políticas tengan acceso al conocimiento sobre el tipo, el carácter particular y las demandas específicas de cada guerra.

La teoría planteada en esta investigación, respecto a la relación entre mecanismos de control, control civil y eficacia militar es de utilidad para la formulación de políticas de defensa, para analistas del área y también para académicos. El análisis del funcionamiento institucional y las ventajas y desventajas que resultan para el control civil y para la eficacia militar, proporciona otro punto de vista para conocer y mejorar el desempeño de las propias políticas de defensa. Cuando se comprenden las instituciones y su mecanismo de funcionamiento es posible anticipar el modo en que diferentes Estados pueden afrontar los conflictos armados. En los que carecen de mecanismos de control es lógico asumir comportamientos ofensivos por parte de FFAA autónomas que lleven a una escalada rápida del conflicto. Mientras, que en aquellos que disponen de mecanismos de control desarrollados, las operaciones militares serán el reflejo de las necesidades y condicionamientos de la política del Estado.

Las dos naciones investigadas, los EEUU y Gran Bretaña, están consideradas en el más alto nivel de desarrollo institucional de las relaciones civil militares y varias naciones las fueron tomando como modelo. En este sentido, es razonable asumir que la eficacia militar de otros Estados democráticos también se verá afectada por el tipo de control civil. Las autoridades civiles de aquellos países que disponen de mecanismos de control podrán asegurarse que sus políticas serán cumplidas por las FFAA, aunque ello, como se explica arriba, no sea suficiente para asegurar la eficacia militar. Mientras que es probable que en países que carecen de esos mecanismos, las FFAA perseguirán sus propias preferencias e intereses, perjudicando también a la eficacia militar.

ESTUDIOS FUTUROS

La estrategia militar puede dividirse en: estrategia de diseño o administración de fuerzas y estrategia de empleo de fuerzas. Esta investigación ha analizado sólo el empleo de fuerzas, por lo que surge la necesidad de una generalización de la teoría propuesta para el diseño de fuerzas, que se refiere al desarrollo y preparación de capacidades militares durante la paz, no a su utilización durante conflictos. Es decir, no sólo como los Estados emplean su poder militar sino como lo producen.

La teoría establece predicciones sobre que tipo de control civil tiene un país en función de sus mecanismos de control y que grado de eficacia militar puede lograr a partir de allí. Es aplicable a otros países democráticos que deben responder a sus necesidades de Defensa en conflictos armados. La tesis es relevante para analizar el caso argentino, porque de la investigación emergen conclusiones sobre como los Estados emplean el poder militar en función del tipo de control civil que se ejerce y del mecanismo institucional que estructura las relaciones civil militares en sus dos dimensiones. A partir de conocer los efectos positivos y negativos de distintas modalidades de control civil, y los mecanismos institucionales con los que pueden implementarse, será posible examinar en estudios posteriores el desarrollo institucional que ha experimentado el Estado Argentino desde la restauración democrática en 1983 y apreciar sus eventuales implicancias para el control civil y para la eficacia militar. Esto podría servir de base para realizar análisis comparativos con otros países del ámbito regional, examinar eventuales implicancias para la creación de sistemas de defensa regionales, o realizar estudios sobre otras opciones estratégicas para la Defensa Nacional. Por ello, la primera posibilidad para investigaciones futuras es expandir el número de casos de estudio, incluir a la Argentina y otros países del ámbito regional.

La teoría es fácil de ratificar o rectificar con otros casos que pueden hacer visible aspectos no incluidos en el presente trabajo que simplificó los mecanismos de control en tres. Pueden surgir y analizarse otros mecanismos. Igualmente, la eficacia militar ha sido analizada con dos atributos considerados los esenciales, pero pueden incluirse otros que tienen también gran importancia, como por ejemplo el profesionalismo militar y la demanda de recursos al Estado.

Otro punto de vista que puede incluirse, bajo este modelo teórico, es la influencia del Congreso en el control civil. A diferencia de EEUU donde el Congreso tiene un rol importante en la configuración de la política de Defensa de un Presidente, en el Reino Unido

el Primer Ministro prácticamente no tiene restricciones constitucionales para imponer su política de defensa preferida. En el caso de los EEUU puede analizarse si el hecho de tener un Congreso independiente del Poder Ejecutivo con el sistema de pesos y contrapesos de poder no contribuye a una mayor politización de los asuntos militares que impone una mayor necesidad de control civil que a su vez influye sobre la eficacia militar.

Una perspectiva necesaria de abordar bajo este enfoque es el impacto sobre las instituciones civil militar del cambio del carácter de los conflictos, que tienden a ser más prolongados, de intensidad limitada y sin resolución definitiva. Cuando los conflictos son largos los temas militares pierden importancia. La autoridad máxima del gobierno, que es la autoridad electa, no puede prestarle atención principal porque debe continuar atendiendo otras demandas de la administración del gobierno. Entonces, disminuye el grado de importancia entre los asuntos del Estado. Esta investigación pudo observar una tendencia a mayor delegación de la conducción del conflicto en los Ministerios de Defensa, que sin el panorama general de la estrategia nacional, están influenciados y limitados por asuntos y problemas sectoriales; especialmente exigencias burocráticas presupuestarias en competencia con necesidades estratégicas más generales.

BIBLIOGRAFIA

PRIMARIA

- BOLGER, Daniel. *Why We Lost: A General's Inside Account of the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Houghton Mifflin Harcourt, 2015.
- BRAMMALL Dwin and JACKSON Bill, *The Chiefs: The Story of the United Kingdom Chief of Staff*, London, Brassey's, 1992.
- BROOKS Risa A. *Shaping Strategy*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 2008.
- BROOKS Risa A. and STANLEY Elizabeth. *Creating Military Power. The Sources of Military Effectiveness*. Stanford University Press. Stanford, California, 2007.
- BRUNEAU Thomas C. and TOLLEFSON Scott D., *Who Guard the Guardians and How*, Austin, University of Texas Press, 2006.
- COHEN Eliot A., *Supreme Command*, New York, First Anchor Book, 2003.
- ELLIOT Christopher, *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, New York, Oxford University Press, Kindle Edition, 2015
- FEAVER, Peter D. *Armed Servants*, Cambridge Massachusetts, Harvard University Press, 2003.
- FRANKS Tommy R General, *American Soldier*, New York, Harper Collins, 2004
- FREEDMAN Lawrence, *The Official History of the Falklands Campaign, vol 2, War and Diplomacy*, London, Routledge, 2005.
- GATES Robert M. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York, Knopf Doubleday Publishing Group, 2014.
- GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *The Generals' War*, EUA, Backbay Books, 1995.
- GORDON Michael R. and TRAINOR Bernard E. General, *Cobra II The Inside Story of the Occupation and Invasion of Iraq*, New York, Phanteon Book, 2006, Kindle edition.
- HOGAN Michael J, *A Cross of Iron. Harry S. Truman and the Origins of The National Security State 1945 – 1954*, New York, Cambridge University Press, 1998
- HUNTINGTON Samuel, *“El Soldado y el Estado”*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.
- JANOWITZ Morris, *El Soldado Profesional*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1967.
- KAPLAN Fred, *The Insurgents: Dave Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013
- LOCHER III James R, *Victory on the Potomac. The Goldwater – Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A & M University, Second Edition, 2004.
- MANSOOR Peter R., *Surge: My Journey with General Petraeus and the Remaking of Iraq War*, New Heaven, Yale University Press, 2013
- Mc MASTER H.R, *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, The Joint Chief of Staff, and the lies that led to Vietnam*, New York, Harper Collins, 1997.

RUMSFELD Donald, *Known and Unknown: A Memoir*, New York, Penguin Publishing Group, Kindle edition, 2011.

STRACHAN Hew *The Politics Of The British Army*. New York, Oxford University Press, 2004.

VON CLAUSEWITZ Carl, *On War*, Edited and Translated by Michel Howard and Peter Paret, Princeton University Press, 1984

SECUNDARIA

AVANT Deborah, *The Institutional Sources of Military Doctrine: Hegemons in Peripheral Wars*, International Studies Quarterly 37, no.4, 1993

ALLISON Graham y ZELIKOW Philip, *Essence of Decision*, New York, Addison Wesley Longman, Inc, Second Edition, 1999.

AYLWIN-FOSTER Nigel, *Changing The Army For Counterinsurgency Operations*, Military Review, Edition November-December 2005.

BAILEY Jonathan, IRON Richard, STRACHAN Hew editors, *British Generals in Blair's Wars*, Surrey England, Ashgate Publishing Limited, Kindle Edition, 2013.

BIDDLE Stephen and ZIRKLE Robert, Technology, *Civil-Military Relations, and Warfare in the Developing World*, The Journal of Strategic Studies. 19(2), 1998.

BLAIR Tony, *A Journey: My Political Life*, Estados Unidos, Vintage; Reprint edition, Kindle Edition, 2011.

BLOOM Allan, translation of "*The Republic of Plato*" New York, Basic Books 1968.

BRUNEAU Thomas and MATEI Florina Cristiana, *Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations*, http://iis-db.stanford.edu/pubs/22327/Bruneau_final_file.pdf. Ultimo acceso 06 de mayo de 2013.

BUSH George W., *Decision Point*, New York, Crown Publisher, 2010

CARVER Michael, *Britain's Army in the 20th Century*, London, PAN, 1998.

CLUNAN Anne, *Globalization and the Impact of Norms on Defense Restructuring*, in Global Politics of Defense Reform, ed. Thomas Bruneau and Harald Trinkunas, New York, Palgrave Macmillan, 2008.

COLE Ronald, POOLE Walter, SCHNABEL James, WATSON Robert, WEBB Williard, *The History of the Unified Command Plan 1946-1993*, Washington, Joint History Office, 1995.

CONDIT Doris, *History of the Office of the Secretary of Defense, Vol II, The Test of War: 1950 – 1953*, Arlington Virginia:OSD Historical Office, 1988.

COWPER-COLES Sherrard, *Cables From Kabul: The Inside Story Of The West's Afghanistan Campaign*, London, Harper Collins Publisher, 2011.

DE LA BILLIERE Peter, *Looking For Trouble*, Great Britain Harper Collins Publisher, 1995.

DESCH Michael C., *Civilian Control of the Military, The changing security environment*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 2001.

DESCH Michael C., *Bush and The Generals* en Foreign Affairs Magazine, May/Jun 2007, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2007-05-01/bush-and-generals>.

- DOCKRILL Michael, *British Defense since 1945*, London, Blackwell, 1988.
- EWEN SOUTHBY-TAYLOR, *Exocet Falklands The Untold Story of Special Forces Operations*, Great Britain, Pen & Sword Military, 2014.
- FINER S.E, *The Man on Horseback: The Role of The Military in Politics*, Boulder, Colorado, Westview, 1988.
FM 1 THE ARMY, Washington, Headquarters Department of the Army, 14 June 2001.
- FM 3-24 COUNTERNSURGENCY, Washington, Headquarters Department of the Army, 2006.
- FRYE William, *Marshall: Citizen Soldier*, Indianápolis, Bobbs – Merrill, 1947.
- GIBSON Cristopher, *Securing the State: Reforming The National Security Decisionmaking Process at The Civil Military Nexus*, England, Ashgate Publishing Limited, 2008.
- HALL Peter A. and TAYLOR Rosemary C. R., *Political Science and the Three New Institutionalism*, Political Studies 44, 1996.
- HARRISON Alexander, *Challenging De Gaulle: The OAS and the Counterrevolution in Algeria, 1954-1962* , New York, Praeger, 1989.
- HOWARD Michael, *The Central Organisation For Defence*, Royal United Services Institution Journal, Volume 115, Issue 659, 1970.
- JOHNSON Franklyn, *Defence by Ministry: The British Ministry of Defence, 1944-1974*, London, Duckworth, 1980.
- KYLE James H, *The Guts to Try: The Untold Story of The Iran Hostage Rescue Mision by the On – Scene Desert Commander*, New York, Orion Books, 1990.
- LEACH Henry, *Endure No Makeshift – Some Naval Recollections*, South Yorkshire, Pen & Sword Select, 2003.
- LEDWIDGE Frank, *Losing Small Wars: British Military Faillures in Iraq and Afghanistan*, Great Britain, TJ International Ltd, Padstow, Cornwall, 2011.
- LOFGREN Jeffrey, AURSWELD David, ZIELINSKI John, *The Battle over change: The Goldwater – Nichols Act of 1986*. National Defense University, <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a442953.pdf>, 2017.
- MACGREGOR Knox, MURRAY Williamson, *The Dynamics of Military Revolution 1300 – 2050*, New York, Cambridge University Press, 2001.
- MANN James, *Rise of the Vulcans*, New York, Viking, 2004.
- MATTHEWS Matt M. *We were caught unprepared: The 2006 Israel – Hezbollah War*, Combat Studies Institute Press, Leavenworth, Kansas, 2007.
- NAGL John A., *Knife Fights*, New York, Penguin Books, Kindle edition, 2015.
- McNAMARA Robert with Brian VanDeMark, *In Retrospect The Tragedy and Lessons of Vietnam*, Estados Unidos, First Vintage Books, 1996.
- MEDRANO, José María: *Para una Teoría General de la Política*, Buenos Aires, Educa, 2012.
- MILLET Allan R., MURRAY Williamson, WATMAN Kenneth N., *The Effectiveness of Military Organizations*, Volume I. Cambridge University Press, 2010.
- Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto, *RC 00-02 Diccionario para la Acción Militar Conjunta*, 1999.

NOTT John, *Here Today Gone Tomorrow: Memoirs of an Errant Politician*, London, Politico's Publishing Ltd; First Edition, First Impression edition, 2002.

Office of the Chief of Staff, United States Army, *Certain Victory: The U.S Army in the Gulf War*, Washington.D.C, 1993.

PERRY Mark, *Four Stars: The Inside Story of the Forty Year Battle between the Joint Chiefs of Staff and America's Civilian Leaders*, Boston, Houghton Mifflin, 1989.

POSEN Barry R., *The Sources of Military Doctrine*, Ithaca, Cornell University Press, 1984.

POWELL Colin with Joseph Persico, *My American Journey*, New York, Random House, 1995.

POWELL Colin with Tony Koltz, *It Worked For Me In Life and Leadership*, New York, Harper Collins Publisher, 2012.

RAINES Edgar F., Jr and Major CAMPBELL David. Historical Analysis Series. *The Army and the Joint Chiefs of Staff: Evolution of Army Ideas, on Control, Command and Coordination of U.S. Armed Forces. 1942-1985*. U.S Army Center of Military History. Washington D.C. First Printing, 1986.

REITER, Dan and STAM III Alan C., *Democracy and Battlefield Effectiveness*, Journal of Conflict Resolution, 42(3), 1998.

RICHARDS David General, *Taking Command*, London, Headline Publishing Group, Kindle Edition, 2014.

RICKS Thomas E., *The Generals American Military Command from World War II to Today*, New York, Penguin Books, 2013.

ROSEN Stephen Peter, *Military Effectiveness: Why Society Matters*, International Security 19(4), 1995.

SCHWARZKOPF Norman with Peter Petre, *It Doesn't Take a Hero*, EUA, Bantam Book, 1993.

SELF Robert, *British Foreign & Defense Policy since 1945*, Palgrave Macmillan, 2010.

SINGH Rajneesh *British Reforms to Its Higher Defence Organisation: Lessons For India*, Institute For Defence Studies & Analyses, 2014.

SINGH Rajneesh *United States Reforms to Its Higher Defence Organisation: Lessons For India*, Institute For Defence Studies & Analyses, 2014.

SMITH Rupert, *"The Utility of Force"*, Vintage Book, 2008.

SNYDER Jack, *The Ideology of Offensive: Military Decision Making and the Disaster of 1914*, Ithaca, Cornell University Press, 1984.

STRACHAN Hew, *The Direction Of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*, New York, Cambridge University Press, Kindle Edition, 2013.

THATCHER Margaret, *The Downing Street Years*, London, Harper Collins e-books, reprinted 2011.

THE REPORT OF THE IRAQ INQUIRY Executive Summary, Report of a Committee of Privy Counsellors, House of Commons, www.gov.uk/government/publications, format pdf, 2016.

THOMPSON Julian, *3 Commando Brigade In The Falklands No Picnic*, London, Leo Cooper, revised edition, 1992, Kindle Edition.

TILLOTSON Michael, *Dwin Bramall: The Authorised Biography of Field Marshall the Lord Bramall*, London, Sutton, 2005

TOCQUEVILLE Alexis de, *Democracy in America* trans George Lawrence, Garden City New York, Doubleday & Co, 1969.

United Kingdom Joint Doctrine Publication 0-01, *UK Defense Doctrine*, 2014

United States of America Joint Publication 3.0, *Joint Doctrine*, 2011

US Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02, 2010.

VAN ALLER Christopher D., *The Culture of Defense*, Maryland, Lexington Books, 2001.

VAN DER BIJL Nick, *Nine Battles to Stanley*, Leo Cooper (Pen & Sword Books Ltd); 1st edition, 1999.

WEST Nigel, *The Secret War For The Falklands: The SAS, M 16, and The War Whitehall Nearly Lost*, London, Warner Books New Ed edition 1998.

WEBER Max, *Essays in Sociology*, Translated by GERTH H.H and WRIGHT MILLS C. Oxford University Press, New York, 1946.

WHITE Roland, *Vulcan 607*, London, Corgi, revised edition, 2007.

WRIGHT Donald, Col REESE Timothy R, *On Point II: Transition to the New Campaign, US Army in Operation Iraqui Freedom May 2003-January 2005*, Forth Leavenworth Kansas, Combat Studies Institute Press, 2007.

WOODWARD Bob, *Obama's War*, New York, Simon & Schuster, 2010, Kindle edition.

WOODWARD Bob, *Plan of Attack*, New York, Simon & Schuster, 2004.

WOODWARD Sandy Admiral, *One Hundred Days*, London, Harper Collins Publisher, 1992.