



LOS PILARES DE LA DEFENSA ESTADOUNIDENSE PARA EL MUNDO DE LA POSGUERRA FRÍA (1989-92)

Guillem Colom ¹

Universidad Pablo de Olavide.

Resumen:

El artículo estudia la articulación de la Fuerza Base (Base Force) de la defensa estadounidense para la posguerra fría. Iniciada antes de la caída del Telón de Acero, esta revisión pretendía adaptar la arquitectura defensiva americana a la década de 1990 pero acabó trazando sus pilares estratégicos para la inmediata posguerra fría. A pesar de su limitada validez, la Fuerza Base revela los intereses y temores de seguridad existentes durante este periodo, traza varias líneas de actuación que se mantendrán presentes durante la década de 1990 y detalla algunos elementos que se popularizarán tras la llegada de George W. Bush a la Casa Blanca

Palabras Clave: Estados Unidos, Fuerza Base, Posguerra Fría, Política de Defensa, Política Militar, Estrategia de Primacía, Doctrina Wolfowitz

Título en Inglés: The Pillars of the American Defence for the postCold War World (1989-92)

Abstract:

The article analyses the Pentagon's Base Force for the post-Cold War. Developed before the fall of the Berlin Wall, this review was originally aimed at adapting the U.S. defence architecture for the 1990s. However, it was finally used for defining the nation's security objectives for the immediate post-Cold War environment. Regardless its limited use, this defence review that supported George Bush's primacy strategy revealed the conflicting interests, objectives and fears of the Republican administration. It also identified several strategic assumptions maintained during Clinton's presidency and introduced some debates popularized a decade after, when George W. Bush came to the White House.

Keywords: *United States, Base Force, Post-Cold War, Defence Policy, Primacy, Wolfowitz Doctrine*

Copyright © UNISCI, 2017.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Guillem Colom Piella es profesor del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide e investigador asociado de la Universidad Autónoma de Chile.

E-mail: gcolpie[arroba]upo.es.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-12>



1. Introducción.

El fin de la Guerra Fría ocasionó profundos cambios en la defensa estadounidense. Se pasó de un enfoque global de contención estratégica, disuasión nuclear y defensa avanzada contra la Unión Soviética a un modelo regional basado en la presencia avanzada, gestión de crisis y mantenimiento de los compromisos de seguridad con los aliados de Washington. No obstante, el Pentágono ya había comenzado a trazar estas líneas estratégicas meses antes del colapso del bloque Oriental, la desaparición del Pacto de Varsovia y la caída de la Unión Soviética.

Desarrollada entre los años 1989 y 1992, la Fuerza Base (*Base Force*) pretendía fijar el volumen de fuerzas, el patrón de despliegue y el catálogo de capacidades militares para la década de los noventa y terminó consolidándose como la primera revisión de la defensa estadounidense de la posguerra fría. Esta revisión que finalizó pocos meses antes de la celebración de los comicios presidenciales que acabaron con el mandato republicano y sus planes en materia estratégica, sentó las bases de la defensa norteamericana para la inmediata posguerra fría, aprovechó la Guerra del Golfo para anclar el volumen de fuerzas mínimo necesario para librar un conflicto regional e introdujo ciertas ideas que volverían a proponerse una década después con el mandato de George W. Bush.

Estudios procedentes de disciplinas académicas como la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales o la Historia Contemporánea han tratado de identificar las semejanzas existentes entre las administraciones de George H. W. Bush y de su hijo en materia estratégica. Muchos han observado – utilizando marcos realistas, neorealistas e incluso idealistas – la concepción del orden internacional de ambas presidencias para caracterizar los fundamentos de su política exterior². Otros se han interesado por su política hacia Oriente Medio para explicar la invasión de Iraq³. Otros han intentado medir la influencia política ejercida por los *vulcanos* que ostentaron puestos de responsabilidad en ambos gobiernos⁴ o el influjo de neoconservadurismo – latente en el mandato de George H. W. Bush y manifiesto durante la primera presidencia de su hijo – en la configuración de su acción exterior⁵. Finalmente, varios estudios han arrojado cierta luz sobre las analogías existentes en materia de defensa entre ambos gobiernos, pero sin profundizar en los factores que condicionaron la elaboración de la Fuerza

² En este sentido, véase: Tovar, Juan: “El idealismo wilsoniano en la política exterior estadounidense, ¿una doctrina recurrente?”, *Revista Española de Ciencia Política*, nº 35 (julio 2014), pp. 137-160; Kaufman, Robert (2007): *In defense of the Bush doctrine*, Lexington, University of Kentucky Press; Mazarr, Michael: “George W. Bush, idealist”, *International Affairs*, Vol. 79, nº 3 (mayo 2003), pp. 503-522 o Layne, Christopher: “The unipolar illusion: why new great powers will rise”, *International Security*, Vol. 17, nº 4 (primavera 1993), pp. 5-51.

³ Algunos ejemplos representativos pueden ser las siguientes obras: Bacevich, Andrew (2008): *The Limits of Power: The End of American Exceptionalism*, Nueva York, Henry Holt; Leffler, Melvyn (ed.) (2008): *To Lead the World. American Strategy after the Bush Doctrine*, Nueva York, Oxford University Press; Jentleson, Bruce (2004): *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*, Nueva York, W.W. Norton & Company o Herring, George (2008): *From Colony to Superpower. U.S. Foreign Relations Since 1776*, Nueva York, Oxford University Press.

⁴ Se conoce por *Vulcanos* al equipo de política exterior y seguridad que asesoraba al gobernador de Texas para los comicios presidenciales del 2000 y que acabaron ocupando puestos relevantes durante la administración Bush. Compuesto por Richard Armitage, Richard Perle, Dov Zakheim, Paul Wolfowitz, Scooter Libby, Robert Zoellick, Robert Blackwill, Stephen Hadley y liderado por Condoleezza Rice, muchos de estos expertos ya habían servido durante la presidencia de George H. W. Bush. Otros como Dick Cheney, George Shultz y Colin Powell estaban muy cerca de este grupo sin formar parte de él (Mann, James (2004): *The Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, Nueva York, Viking).

⁵ Cooper, Danny (ed.) (2011): *Neoconservatism and American Foreign Policy: A Critical Analysis*, Nueva York, Routledge o Peleg, Ilan (2009): *The Legacy of George W. Bush's Foreign Policy: Moving Beyond Neoconservatism*, Boulder, Westview Press.



Base de la defensa estadounidense para la inmediata posguerra fría⁶. En cualquier caso, aunque el debate acerca de las pautas de continuidad y cambio de la política exterior estadounidense desde el final de la Guerra Fría continúa abierto⁷, es posible afirmar que existen numerosas similitudes entre las reflexiones sobre la posición que debía ocupar Estados Unidos en el mundo tras la caída del bloque soviético y la política seguida por George W. Bush diez años después⁸.

Igualmente, aunque existe una abundante bibliografía que reflexiona sobre la naturaleza unipolar o multipolar del orden internacional de la inmediata posguerra fría, examina la posición que debía ocupar Estados Unidos tras la desaparición de su principal antagonista o analiza los cambios que el país debía realizar en su arquitectura de seguridad y defensa para anticiparse a los retos del tercer milenio, la información acerca del desarrollo de la Fuerza Base es muy limitada. Solamente existen dos fuentes abiertas que estudian específicamente su configuración. La primera, titulada *The Development of the Base Force (1989-1992)*, fue elaborada por la oficina de historiografía de la Junta de Jefes de Estado Mayor⁹. Publicado en 1993, este trabajo que combina el análisis documental con entrevistas a muchos de sus protagonistas expone la visión de la élite militar – y más específicamente la de su jefe, el General Colin Powell, uno de sus principales interesados porque pretendía mantener el control militar sobre la reducción de la estructura de fuerzas y el catálogo de capacidades¹⁰ – de los condicionantes y objetivos de la Fuerza Base. La segunda forma parte de una monografía que analiza las revisiones *Base Force (1989-92)*, *Bottom-Up Review (1993)* y *Quadrennial Defense Review (1997)*. Publicado por la RAND Corporation en 2001, este estudio pretende informar la elaboración de la revisión que Donald Rumsfeld presentaría tras los sucesos del 11-S¹¹. También existen otros seis trabajos que, elaborados en paralelo a la articulación de la Fuerza Base, ayudan a comprender distintos aspectos de esta revisión: uno publicado en 1990 por el General Powell para adelantarse a los recortes previstos en defensa¹²; otro realizado en 1992 por el Servicio de Estudios del Congreso para informar al legislativo estadounidense sobre el

⁶ Kagan, Frederick (2006): *Finding the Target: the transformation of American military policy*, Nueva York, Encounter Books; Tomes, Robert (2007): *U.S. Defense Strategy from Vietnam to Operation Iraqi Freedom*, Nueva York, Routledge o Cimbalá, Stephen (ed.) (2010): *The George W. Bush Defense Program: Policy, Strategy & War*, Washington DC, Potomac Books.

⁷ El debate se relaciona con el papel que tienen elementos como el hegemonismo, unilateralismo, primacismo, idealismo vs. realismo o guerra preventiva en la acción exterior estadounidense y en el mandato de George W. Bush. Los siguientes trabajos exponen ambos enfoques: Daalder, Ivo y Lindsay, James (2003): *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Nueva York, Brookings Institution o Lynch, Timothy y Singh, Robert (2008): *After Bush: The Case for Continuity in American Foreign Policy*, Nueva York, Cambridge University Press.

⁸ Sin ánimo de ser exhaustivo, es conveniente mentar los siguientes trabajos: Jervis, Robert: “Understanding the Bush Doctrine”, *Political Science Quarterly*, Vol. 118, nº 3 (otoño 2003), pp. 365-88; McCartney, Paul: “American Nationalism and U.S. Foreign Policy from September 11 to the Iraq War”, *Political Science Quarterly*, Vol. 119, nº 3 (otoño 2004), pp. 399-423; Gaddis, John Lewis: “A Grand Strategy of Transformation”, *Foreign Policy*, nº 133 (noviembre-diciembre 2002), pp. 50-57; Monten, Jonathan: “The Roots of the Bush Doctrine”, *International Security*, Vol. 29, nº 4 (primavera 2005), pp. 112-156; Owens, Mackubin: “The Bush Doctrine: The Foreign Policy of Republican Empire”, *Orbis*, Vol. 53, nº 1 (enero 2009), pp. 23-40 o Schmidt, Brian y Williams, Michael: “The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives vs. Realists”, *Security Studies*, Vol. 17, nº 2 (verano 2008), pp. 191-220.

⁹ Jaffe, Lorna (1993): *The Development of the Base Force 1989-1992*, Washington DC, Joint Chiefs of Staff.

¹⁰ Más concretamente, en la presentación del monográfico Powell declara que la Fuerza Base “...guided the reduction of our Armed Forces without breaking them or reducing their quality. Moreover, this concept allowed our Armed Forces to meet the challenges of a variety of new missions [...] It served as a transitional concept to a new, still unclear strategic future. It served well the purpose intended by its creators.” (*Ibid.*, p. i).

¹¹ Larson, Eric, Orletsky, David y Leuschner, Kristin (2001): “The Base Force: from Global Containment to Regional Forward Presence”, en *Defense Planning in a Decade of Change: Lessons from the Base Force, Bottom-Up Review, and Quadrennial Defense Review*, Santa Monica, RAND Corporation, pp. 5-39.

¹² Powell, Colin (1990): *A View to 1994: The Base Force*, Washington DC, Joint Chiefs of Staff.



objetivo de fuerza, patrón de despliegue y catálogo de capacidades propuesto por esta revisión¹³. El tercero, publicado en 1993 por el Instituto de Estudios Estratégicos del Ejército de Tierra, detalla el proceso de priorización de capacidades militares y definición de estructuras de fuerzas en la inmediata posguerra fría para extraer lecciones que pudieran servir para informar la elaboración de la *Bottom-Up Review* que presentaría el ejecutivo demócrata en septiembre de 1993¹⁴. Los tres últimos estudios – uno editado en 1992 por la *RAND Corporation*, otro el mismo año por la *Brookings Institution* y el tercero en 1993 por la Oficina de Contabilidad General del gobierno – tratan específicamente sobre la estructura de fuerzas propuesta en la Fuerza Base, el esfuerzo financiero que ello supone y las variaciones que pueden realizarse entre el elemento activo y de reserva para garantizar la operatividad de la fuerza reduciendo su coste económico¹⁵.

Estos documentos permiten conocer los factores estructurales (el fin de la Guerra Fría, la contracción del gasto bélico o la Guerra del Golfo) y los elementos militares (volúmenes de fuerzas, catálogos de capacidades, patrones de despliegue, planes de modernización de material o previsiones de gasto) que condicionaron el resultado de la Fuerza Base. Sin embargo, exceptuando el trabajo elaborado por la oficina de historiografía de la Junta de Jefes de Estado Mayor, estas fuentes apenas proporcionan información sobre otros aspectos de su configuración.

En consecuencia, el artículo pretende llenar este hueco en la bibliografía especializada, estudiando la configuración de la *Base Force* y vinculando su desarrollo con los debates estratégicos que estaban teniendo lugar en el Pentágono. Aprovechando la desclasificación parcial de documentación relacionada con la definición de la estrategia regional de defensa de 1991-92 (definición de escenarios, identificación de condicionantes, determinación de capacidades o articulación de compromisos internacionales) que constituía uno de los inputs de la Fuerza Base¹⁶, se intentará contestar la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se articuló y cuáles fueron los elementos que condicionaron la elaboración de la Fuerza Base de la defensa estadounidense para la inmediata posguerra fría?. Más concretamente, se pretende identificar los condicionantes estratégicos de esta revisión, contextualizar su desarrollo en el marco de los debates que estaban produciéndose en el Pentágono y observar los factores que estuvieron presentes en su elaboración.

¹³ Collins, John (1992): *National Military Strategy, the DoD Base Force and U.S. Unified Command Plan: An Assessment*, Washington DC, Congressional Research Service.

¹⁴ Snider, Don (1993): *Strategy, Forces and Budgets: Dominant Influences in Executive Decision Making, Post-Cold War, 1989-91*, Carlisle Barracks, Strategic Studies Institute. Más específicamente, se podría argumentar que este documento pretendía poner en valor al Ejército frente a la determinación del Secretario de Defensa Les Aspin (1993-94) por reducir sustancialmente su volumen de fuerzas y cancelar numerosos programas de armamento y material (Colom, Guillem (2016): *De la Compensación a la Revolución: la configuración de la política de defensa estadounidense contemporánea (1977-2014)*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 104-120).

¹⁵ Lewis, Leslie, Roll, Robert y Mayer, John (1992): *Assessing the Structure and Mix of Future Active and Reserve Forces: Assessment of Policies and Practices for Implementing the Total Force Policy*, Santa Monica, RAND Corporation; Kauffman, William (1992): *Assessing the Base Force: How Much is Too Much?*, Washington DC, Brookings y General Accounting Office [GAO] (1993): *Force Structure: Issues Involving the Base Force*, GAO/NSIAD-93-65, Washington DC, General Accounting Office.

¹⁶ Desclasificados el 10 de diciembre de 2007, estos documentos con referencia R4-07-M-1928-A1 pueden hallarse en: National Security Archive: *“Prevent the Reemergence of a New Rival”. The Making of Cheney Regional Defense Strategy 1991-1992*, Washington DC, National Security Archive – George Washington University, en: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/>



En este sentido, asumiendo que la *política de defensa* es la dimensión de la seguridad nacional encargada de determinar los fines, identificar los objetivos y articular los medios necesarios para la defensa, y que el *planeamiento de la defensa* es el proceso orientado a la generación de capacidades militares y cuyo desarrollo requiere priorizar y conciliar factores políticos, estratégicos, operativos, tecnológicos, económicos o domésticos, el artículo intentará validar las siguientes hipótesis:

– La Fuerza Base no fue un simple producto capitaneado por la Junta de Jefes de Estado Mayor para mantener el control militar sobre las reducciones previstas en las fuerzas armadas debido al descenso del gasto en defensa y el final de la Guerra Fría. Fue un ejercicio vivo y dinámico que, desarrollado en paralelo a la configuración de la *doctrina Wolfowitz*, contribuyó a apoyar militarmente la estrategia de primacía de Bush.

– A pesar de su efímera vigencia – desde enero de 1992 hasta su relevo en septiembre de 1993 sin haberse implementado el plan económico – la Fuerza Base fijó los pilares del planeamiento de la defensa de la inmediata posguerra fría, identificó la importancia de la explotar la brecha tecnológico-militar con sus potenciales competidores años antes de institucionalizarse el debate sobre la *Revolución en los Asuntos Militares* (RMA), fijó el marco analítico para la determinación y anclaje del volumen de fuerzas mínimo para lograr los objetivos de defensa nacional y algunos de sus elementos políticos más controvertidos volverían a debatirse tras los comicios presidenciales del 2000. Ello refuerza la hipótesis sobre la continuidad existente en materia de defensa tanto durante la inmediata posguerra fría como entre las dos administraciones Bush.

Para lograr los objetivos, el artículo se dividirá en dos partes – una primera que estudiará la configuración de la Fuerza Base y una segunda que analizará el papel que tuvo la Guerra del Golfo de 1991 para anclar el volumen de fuerzas de la posguerra fría – y combinará tanto el estudio de las fuentes primarias abiertas o parcialmente desclasificadas¹⁷ como los análisis político-militares del Pentágono y evaluaciones realizadas por otras agencias gubernamentales con el estudio de fuentes secundarias como las reflexiones de sus centros de análisis estratégico u otras publicaciones técnicas o académicas especializadas en la materia.

2. La Fuerza Base para fin de siglo

En el periodo comprendido entre la caída del Muro de Berlín en otoño de 1989 y la disolución de la Unión Soviética en invierno de 1991, el mundo bipolar desapareció y Estados Unidos se erigió como vencedor indiscutible de la Guerra Fría. Precisamente, fue en este contexto marcado por la transformación del orden internacional, la disipación de la amenaza sobre la que Washington había construido su maquinaria bélica, el triunfo sobre Irak, el cobro del dividendo de la paz o la crisis económica que afectaba el país cuando el Pentágono trazó la Fuerza Base. Configurada entre los años 1989 y 1992, se convertiría en la primera revisión de la defensa estadounidense de la posguerra fría.

Meses antes de que se iniciara la crisis sistémica del bloque Oriental que culminaría con la desaparición de la Unión Soviética y la reorganización del continente europeo, el Pentágono ya estimó necesario redefinir su arquitectura defensiva para ajustar sus planes de contingencia,

¹⁷ Aunque se han producido varias desclasificaciones parciales, el grueso de los documentos que permitirían conocer con detalle todos los aspectos vinculados con el desarrollo de la Fuerza Base están cubiertos por las exenciones previstas en la Orden Ejecutiva 12958, de 17 de abril de 1995, sobre *Información Clasificada sobre Seguridad Nacional* porque revelan actividades o sistemas criptológicos, información sobre sistemas de armas estadounidenses, planes militares o información que podría dañar las relaciones diplomáticas con terceros países.



volumen de fuerzas, patrones de despliegue y catálogo de capacidades a los años noventa. Sus estrategias militares entendían que los elementos que condicionarían la nueva década serían el cambiante marco internacional – donde la amenaza global soviética dejaría paso a inestabilidades regionales más limitadas – y las draconianas disminuciones (cuantificadas entre un 10% y un 25% para el quinquenio 1990-95) que experimentaría el gasto militar debido a la desaceleración de la economía americana¹⁸.

Tras el nombramiento de Mijail Gorbachov como Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética, Moscú lanzó importantes reformas políticas, económicas y sociales para intentar salvar la crítica situación en la que se hallaba el país. En el ámbito defensivo, éstas se tradujeron en la retirada de Afganistán, la disminución de la presencia militar en Europa¹⁹, la reducción de sus ejércitos de los 5'5 a los 4 millones de efectivos o el relanzamiento de medidas de fomento de la confianza mutua entre los dos bloques²⁰. Éstas culminarían con la firma del *Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio* (INF) que eliminaba los misiles de alcance intermedio de ambas superpotencias y puso punto final a la crisis de los *euromisiles*. También con el arranque de las negociaciones para el *Tratado para la Reducción de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa* (FACE) para reducir el volumen de fuerzas ofensivas – tanques, artillería, vehículos blindados, aviones o helicópteros de combate – de la Alianza Atlántica y el Pacto de Varsovia para mantener el equilibrio estratégico europeo²¹. Y finalmente con el establecimiento de las bases del *Tratado de Reducción de Armas Estratégicas* (START) que supondría un hito histórico en el control de armamentos²².

Para la inteligencia estadounidense, estos cambios atenuaban el riesgo de desatarse un conflicto global entre ambos bloques y reducían enormemente la amenaza de guerra en Europa²³. Sin embargo, este riesgo también había disminuido porque desde los años sesenta Estados Unidos había estado implementando – tanto individualmente como valiéndose de la Alianza Atlántica – un conjunto de iniciativas enfocadas a alterar el precario equilibrio estratégico en Europa a favor de Washington²⁴:

¹⁸ Joint Chiefs of Staff [JCS] (1989): *Joint Military Net Assessment*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.

¹⁹ El grueso del despliegue soviético se hallaba en la República Democrática de Alemania (Grupo de Ejércitos en Alemania), Polonia (Grupo de Ejércitos Norte), Checoslovaquia (Grupo de Ejércitos Centro) y Hungría (Grupo de Ejércitos Sur) con la función de ejercer un control directo sobre estos estados satélites y servir de defensa avanzada frente a la OTAN. No obstante, entre 1986 y 1989 Gorbachov retiró unilateralmente las fuerzas soviéticas estacionadas en Europa Central y Oriental para liberar recursos económicos para intentar sostener las maltrechas arcas del país.

²⁰ Odom, William (1988): *The Collapse of the Soviet Military*, New Haven, Yale University Press, pp. 14-29.

²¹ Aunque las negociaciones arrancaron en 1987 en el marco de las *Reducciones de Fuerza Mutuas y Equilibradas* – realizadas entre la Alianza Atlántica y el Pacto de Varsovia entre 1973 y 1989 – su firma se dilató hasta 1990, en pleno desmoronamiento del bloque Oriental, y su entrada en vigor se demoró dos años por la desaparición de la Unión Soviética y el reparto de las fuerzas militares entre las repúblicas que la sucedieron. Considerado como la piedra angular de la seguridad europea en la posguerra fría, actualmente es irrelevante tras la retirada rusa en 2007 y aliada en 2011.

²² Firmado en julio de 1991, el START I facilitó la destrucción del 30-40% de los arsenales nucleares estadounidenses y soviéticos. Tras la desaparición de la Unión Soviética, en 1992 se firmó el *Protocolo de Lisboa*, por el que Rusia, Kazajstán, Bielorrusia y Ucrania se integraban en este tratado como sucesores de la Unión Soviética y se comprometían a firmar el Tratado de No-Proliferación como países no-nucleares y destruir sus arsenales atómicos a excepción de Rusia, que continuó como potencia atómica.

²³ Butler, George: “Adjusting to Post-Cold War Strategic Realities”, *Parameters*, Vol. 21 nº 1 (primavera 1991), p. 3 y JCS, *op. cit.*, pp. 9-12.

²⁴ Colom, Guillem: “La segunda Guerra Fría y el desplazamiento del balance de fuerzas en Europa”, *Ayer*, Vol. 99, nº 3 (otoño 2015), pp. 175-198.



- La *respuesta flexible* para incrementar la credibilidad de la disuasión, retrasar el umbral atómico, controlar la escalada nuclear y superar el automatismo de la *represalia masiva*.
- Las *opciones selectivas* para triunfar en un conflicto nuclear limitado mediante ataques atómicos quirúrgicos sin la necesidad de escalar hacia una guerra total y manteniendo el marco de la Destrucción Mutua Asegurada.
- La *estrategia de compensación* para contrarrestar la superioridad cuantitativa del Pacto de Varsovia aprovechando la ventaja tecnológica occidental y sin tener que recurrir al empleo de armamento nuclear.
- La *Batalla Aeroterrestre* para repeler un ataque soviético con el empleo combinado de fuerzas mecanizadas y aviación táctica para batir los blancos situados en la profundidad del despliegue enemigo para separar los escalones de ataque de sus refuerzos.

Este conjunto de cambios no sólo alteró el equilibrio estratégico en Europa al socavar la estrategia del Kremlin de desplegar un mayor volumen de fuerzas que la OTAN, sino que motivaron el debate sobre la posible existencia de una revolución en el arte bélico que estaría latente en la Fuerza Base fundamentaría la política de defensa estadounidense hasta 2001²⁵.

Paralelamente, el Pentágono también advirtió de los riesgos vinculados con la creciente inestabilidad en regiones clave para Estados Unidos como Oriente Medio, América Latina o el Sureste Asiático y el debilitamiento del sistema de alianzas para garantizar la seguridad regional²⁶. Ello le alentó a sustituir la estrategia global contra la Unión Soviética – que desde la codificación de la doctrina de contención en 1947 se había convertido en el pilar de la acción exterior estadounidense – por un nuevo patrón de disuasión y defensa regional. También a reducir el despliegue militar en la periferia soviética mediante el reemplazo de la estrategia de *defensa avanzada* (posicionando en la primera línea de frente fuerzas capaces de repeler un ataque enemigo de forma autónoma o en colaboración con sus aliados) por la *presencia avanzada* (manteniendo una presencia que demuestre el compromiso de Washington con sus aliados y disuadir a cualquier adversario de iniciar un conflicto), liberando así fuerzas suficientes para responder a crisis que pudieran estallar alrededor del globo²⁷.

Plasmadas inicialmente en la Estrategia Militar Nacional de 1987, la última realizada por la Administración de Ronald Reagan (1980-88), estas ideas fueron refinadas en la primera Estrategia Nacional de Seguridad que el presidente George H. W. Bush (1988-92) presentó en marzo de 1989 y sentaron los pilares para la elaboración de la Fuerza Base²⁸.

Desarrollada en paralelo a la Revisión de la Estrategia de Defensa Nacional 12 – un estudio técnico de carácter reservado realizado para apoyar la elaboración de la Estrategia

²⁵ Kagan, *op. cit.*, pp. 144-175. La existencia de una *Revolución en los Asuntos Militares* (RMA) posibilitada por las tecnologías de la información, fundamentada en la obtención de un pleno conocimiento del campo de batalla y configurada en torno a la generación de una fuerza conjunta capaz de dominar la tierra, los mares, los cielos, el espacio y el ciberespacio, centró el análisis estratégico internacional y el planeamiento de la defensa estadounidense porque se asumía que su conquista permitiría incrementar la brecha militar entre Washington y sus potenciales adversarios y contribuir al mantenimiento de su hegemonía política. Sobre el concepto de RMA, véase: Colom, Guillem (2008): *Entre Ares y Atenea, el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Por otro lado, sobre la aplicación de esta revolución en Estados Unidos, véase: Colom, Guillem, *De la Compensación, op. cit.*, pp. 97-170.

²⁶ “National Security Challenges in the 1990's: The Future Ain't What It Used To Be”, conferencia de Colin Powell en la Escuela de Guerra del Ejército de Tierra (16 de mayo de 1989).

²⁷ Butler, *op. cit.*, p. 5 y Powell, *op. cit.*, pp. 3-11.

²⁸ Larson et al, *op. cit.*, pp. 5-39 y Collins, *op. cit.*, pp. 5-16.



Nacional de Seguridad de 1990²⁹ – la Fuerza Base pretendía establecer las líneas maestras de la política de defensa y la organización militar norteamericanas para los años noventa a la vez que proporcionaba al legislativo un plan de adelgazamiento de la estructura militar que minimizara el impacto de los recortes previstos en el gasto federal³⁰. Sin embargo, ésta acabó convirtiéndose en la primera revisión de la defensa del país de la posguerra fría³¹.

Mientras las autoridades políticas y militares del Pentágono estaban inmersas en la elaboración de la Revisión de la Estrategia de Defensa Nacional 12 y de la Fuerza Base, en otoño de 1989 el bloque Oriental entraba en una crisis que culminaría con la caída de los regímenes socialistas europeos, la desaparición del Pacto de Varsovia, la disolución de la Unión Soviética y la redefinición del mapa europeo. Además, en verano de 1990 Iraq invadía Kuwait, provocando con ello la mayor intervención americana desde Vietnam. Estos dos factores – el final de la Guerra Fría y las lecciones aprendidas de la Guerra del Golfo – acabarían condicionando tanto el desarrollo como los hallazgos de esta revisión de la defensa cuya elaboración se dilataría desde 1989 hasta 1992, y cuya configuración definitiva contendría varios de los planteamientos expuestos por la controvertida Guía de Política de Defensa (DPG) que debía guiar la implementación y garantizar la financiación de la Fuerza Base en el horizonte 1994-99³². Basta recordar que la primera versión de este documento – elaborado por el Subsecretario Paul Wolfowitz – fue filtrado a la prensa en marzo de 1992 y generó enormes controversias por sus contenidos, que combinaban el unilateralismo, el imperialismo, la acción preventiva (el concepto de *pre-emption* que se popularizaría años después) y la determinación de impedir con todos los medios posibles que cualquier otro país pudiera convertirse en potencia regional o global³³. Fue tal el escándalo de este documento que sintetizaría la *doctrina Wolfowitz* que Cheney se vio obligado a reescribirlo en su totalidad, labor que fue encomendada al general Powell³⁴.

²⁹ Exceptuando la *Base Force*, concebida para determinar el mínimo de fuerzas necesario para garantizar los objetivos estratégicos del país y cumplir con las previsiones de gasto, la elaboración de estos documentos responde a un mandato legal. Exacto, la *Ley Goldwater Nichols* (1986) de reorganización del Departamento de Defensa establece que el presidente debe presentar anualmente una Estrategia Nacional de Seguridad que refleje las prioridades, líneas de acción y partidas de gasto fijadas en la petición de gasto presentada al legislativo con el fin de establecer una relación directa entre la estrategia a seguir y los recursos a destinar para su consecución. Además, junto con la Estrategia Nacional Militar, la Estrategia Nacional de Defensa y, tras la aprobación de la *National Defense Authorization Act* (1996), de la Revisión Cuatrienal de la Defensa, esta estrategia constituye uno de los pilares del planeamiento de la defensa estadounidense.

³⁰ Hoehn, Andrew (2014): “Defense Planning After the Cold War”, en Ochmanek, David y Sulmeyer, Michael (eds.): *Challenges in U.S. National Security Policy*, Santa Monica, RAND Corporation, pp. 41-58.

³¹ Larson et al, *op. cit.*, pp. 5-13 y Jaffe, *op. cit.*, p. 1.

³² En términos generales, una DPG es la piedra angular del planeamiento de la defensa estadounidense porque transforma las prioridades de la Estrategia Nacional de Seguridad, la Estrategia Nacional de Defensa y la Estrategia Militar Nacional en planes de actuación concretos y coherentes (Hoehn, *op. cit.*, pp. 43-46 o Snider, *op. cit.*, pp. 8-19).

³³ Tyler, Patrick: “U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop”, *The New York Times*, 8 de marzo de 1992.

³⁴ Aunque la elección de Bill Clinton y la elaboración de la *Bottom-Up Review* para sustituir a la *Base Force* acabaron con estos planteamientos, muchas de las ideas contenidas en la primera versión de esta directiva estarían presentes en el controvertido informe del neoconservador *Project for a New American Century* (Donnelly, Thomas (dir.) (1999): *Rebuilding America's Defenses; Strategy, Forces and Resources for a New Century*, Washington DC, Project for a New American Century) y muchas de sus ideas y coautores volverían a estar presentes en la Administración Bush (2000-2008) (Mann, *op. cit.*, pp. 9-26).



3. La Fuerza Base para la posguerra fría

La desaparición de la Unión Soviética acabó con el enemigo contra el cual Estados Unidos había articulado su acción exterior y de seguridad durante toda la Guerra Fría. Esta situación no sólo obligó a redefinir a la baja los objetivos de fuerza, los catálogos de capacidades y los patrones de despliegue trazados en los borradores iniciales de la Fuerza Base para adecuarlos al nuevo entorno de seguridad; sino también proponer una arquitectura militar más económica que la prevista en los primeros borradores (que asumían una disminución del 20% del gasto en defensa) y que garantizara el cobro del dividendo de la paz – entendido éste como la reducción del presupuesto bélico, la reestructuración de la arquitectura militar y la reducción de los ejércitos – sin degradar en exceso las capacidades militares del país³⁵. No obstante, la oposición – en especial Sam Nunn, presidente del Comité de las Fuerzas Armadas del Senado y Les Aspin, presidente del Comité de Defensa del Congreso y posteriormente Secretario de Defensa – se mostró muy crítica con estos planes porque consideraba factible implementar recortes mucho más ambiciosos sin comprometer la seguridad del país³⁶. Precisamente, estos elementos – el recorte del gasto militar y la reducción de las fuerzas armadas – constituirían las principales líneas del debate político entre el gobierno republicano y la oposición demócrata durante la elaboración de la Fuerza Base, una revisión que discurrió en paralelo a la configuración de la estrategia de primacía para la posguerra fría que guiaría la acción exterior de la Administración Bush³⁷.

Asumiendo que el cobro del dividendo de la paz y la situación financiera que atravesaba Estados Unidos obligaban a reducir la entidad de la fuerza y el catálogo de capacidades militares, el Secretario de Defensa Dick Cheney y su círculo más cercano – el Subsecretario Paul Wolfowitz y el Jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor Colin Powell³⁸ – procedieron a diseñar las fuerzas armadas del país para la posguerra fría. Cada uno de ellos tenía sus propios objetivos a la hora de abordar la *Base Force*:

–Cheney pretendía elaborar un plan de defensa realista que garantizara la hegemonía estadounidense en la inmediata posguerra fría (estimaba que su horizonte de aplicación se dilataría hasta 1997-1999, cuando arrancarían una nueva revisión estratégica para el siglo XXI) y cuyo coste pudiera ser aceptado por Bush y aprobado por el Congreso.

–Wolfowitz pretendía fijar el volumen y capacidades de las fuerzas armadas del país para apoyar tanto el logro de los objetivos de defensa nacional como garantizar la estrategia de primacía que él mismo identificó en el primer borrador de la DPG³⁹.

–Powell pretendía mantener el control militar conjunto – evitando que los ejércitos y la armada negociaran directamente con el Pentágono para defender sus

³⁵ Larson et al, *op. cit.*, pp. 9-16.

³⁶ Estas ideas sentarían las bases de la *Bottom-Up Review* que, destinada a convertirse en la gran revisión de la defensa de la posguerra fría, sería elaborada por Aspin para reemplazar a la Fuerza Base.

³⁷ Una síntesis de estas críticas puede hallarse en: Aspin, Les (1992): *National Security in the 1990s: Defining a New Basis for U.S. Military Forces*, Washington DC, House Armed Forces Committee, y Aspin, Les (1992): *An Approach to Sizing American Conventional Forces for the Post-Soviet Era: Four Illustrative Options*, Washington DC, House Armed Services Committee.

³⁸ Kagan, *op. cit.*, pp. 145-50.

³⁹ De hecho, medio año antes de que se filtrara la DPG, Wolfowitz solicitó a la Oficina de Evaluación en Red del Pentágono – un *think tank* a disposición de la Oficina del Secretario de Defensa – que identificara el modelo de ejército requerido para contener cualquier amenaza al liderazgo americano (Layne, *op. cit.*, p. 6).



intereses específicos⁴⁰ – sobre los cambios en la estructura de fuerzas, programas armamentísticos y catálogo de capacidades militares⁴¹.

Para ello, tuvieron en cuenta varios condicionantes: primero, los recortes del presupuesto militar no debían comprometer la estrategia de primacía que Bush y su equipo perfilarían para construir el nuevo orden mundial y según la cual Estados Unidos debía aprovechar su hegemonía política para modelar el entorno global del tercer milenio. La administración republicana – y más concretamente Wolfowitz como artífice de la DPG – consideraba que la primacía era la mejor forma para mantener la paz porque garantizaría la seguridad de sus aliados evitando que éstos se hallaran en un dilema de seguridad susceptible de provocar un incremento de sus capacidades militares, mantendría la estabilidad del orden internacional interviniendo en contra de cualquier actor que intentara alterar el *statu quo* establecido y actuaría contra cualquier potencia que desafiara a Estados Unidos a nivel regional o global⁴². Esta idea de *pax Americana* articulada en torno a un hegemon benigno en un orden unipolar condicionaría – de forma más o menos manifiesta – tanto la elaboración de la Fuerza Base como la Guía de Política de Defensa que debía orientar su implementación⁴³.

En segundo lugar, aunque el Pentágono entendía que el principal objetivo de esta estrategia era evitar el surgimiento de un actor capaz de competir con Estados Unidos a nivel global, también consideraban necesario mantener una fuerte presencia en varias áreas del globo para disuadir a cualquier país de convertirse en una potencia regional que pudiera comprometer el liderazgo americano en la zona; responder a cualquier crisis que surgiera en alrededor del globo y que pudiera afectar los intereses americanos o la seguridad de sus aliados y conservar intacta la capacidad de disuasión convencional y nuclear contra una Unión Soviética reconstituida⁴⁴. Bautizada como “Crisis, Respuesta y Reconstitución”, esta estrategia acabaría sirviendo – junto con las lecciones aprendidas de la Guerra del Golfo – para guiar tanto el desarrollo de escenarios regionales para fijar los volúmenes de fuerza como para establecer la estructura militar sobre la cual se constituiría la Fuerza Base⁴⁵.

⁴⁰ Homolar, Alexandra: “How to last Alone at the Top: US Strategic Planning for the Unipolar Era”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 34, nº 2 (verano 2011), pp. 189-217.

⁴¹ Chestnut, James (2002): *Political-foot soldier: Colin Powell's Interagency Campaign for the 'Base Force'*, Washington DC, Naval War College.

⁴² Posen, Barry y Ross, Andrew: “Competing Visions for U.S. Grand Strategy”, *International Security*, Vol. 21, nº 3 (invierno 1996), pp. 9-18 o Powell, Colin: “U.S. Forces: Challenges Ahead”, *Foreign Affairs*, Vol. 71, nº 5 (invierno 1992), pp. 35-37.

⁴³ Tyler, Patrick: “Pentagon Drops Goal of Blocking New Superpowers”, *The New York Times*, 24 de mayo de 1992. Posiblemente, el primer borrador de la DPG es el documento que mejor recoge estas ideas al exponer que: “Our first objective is to prevent the re-emergence of a new rival, either on the territory of the former Soviet Union or elsewhere, that poses a threat on the order of that posed formerly by the Soviet Union. This [...] requires that we endeavor to prevent any hostile power from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power.” (Prinicial Deputy Undersecretary of Defense: *FY 94-99 Defense Planning Guidance*, 18 de febrero de 1992, p. 2).

⁴⁴ Office of the Deputy Undersecretary of Defense: *Illustrative Outline for DPG FY 1994-1999*, 3 de septiembre de 1991, pp. 1-4 y Hoehn, *op. cit.*, p. 44.

⁴⁵ El Pentágono elaboró un conjunto de escenarios que pudieran servir para fijar las capacidades militares, los patrones de despliegue o los requerimientos de fuerza de la Base Force. Aunque sus detalles continúan reservados al constituir la base para los planes de contingencia del país, éstos abarcaban desde la respuesta a crisis limitadas en Panamá o Filipinas y conflictos regionales contra Iraq, Irán o Corea del Norte, hasta una guerra en el continente europeo contra Rusia. Aunque estos escenarios son coherentes con la estrategia de “crisis, respuesta y reconstitución”, su utilidad real será muy limitada ya que el Pentágono – tras las críticas de que estos escenarios eran alarmantes y que su principal objetivo era mantener intacta la estructura de fuerzas salida de la Guerra Fría – adoptará un enfoque más clásico de dos conflictos basándose en las enseñanzas de la Guerra del Golfo (Vesser, Dale: *Abbreviated Scenarios for Inclusion in DPG*, 11 de abril de 1992 o Cheney, Richard (1993): *Defense Strategy for the 1990s: The Regional Defense Strategy*, Washington DC, Government Printing Office).



En tercer lugar, el mantenimiento del sistema de alianzas – en especial con la OTAN como pilar del vínculo trasatlántico⁴⁶ – y los compromisos de seguridad con los socios de Washington continuaría siendo fundamental para construir un orden internacional acorde con los intereses y valores americanos. Sin embargo, aunque el país primaría cualquier intervención en marcos multilaterales al amparo de las organizaciones de seguridad; en caso de que fuera inviable actuar colectivamente, éste debía abrogarse la capacidad para intervenir unilateralmente en defensa de su interés nacional. Relacionada con los planteamientos primacistas, esta idea se consolidó tras la Guerra del Golfo de 1991. A pesar del éxito de la coalición internacional liderada por Washington y el claro mandato de las Naciones Unidas, el Pentágono concluyó que el conflicto había puesto de manifiesto la falta de compromiso de los aliados y el limitado liderazgo de las instituciones multilaterales. Por lo tanto, aunque aquella guerra se había producido en una situación histórica excepcional, era de esperar que en el futuro “...no siempre será posible lograr una respuesta colectiva y, sin el liderazgo americano, puede que ésta no se consiga nunca [...] tampoco podemos hacer que nuestros intereses críticos dependan de unos mecanismos internacionales susceptibles de ser bloqueados por países con intereses opuestos a los nuestros”⁴⁷. En consecuencia, Estados Unidos debía asumir algo que Donald Rumsfeld popularizaría diez años después con el principio de que la misión determina la coalición para explicar la invasión de Iraq, ya que “...las coaliciones futuras serán ad-hoc y posiblemente no durarán más allá de la crisis, y en muchos casos basándose en un acuerdo general sobre los objetivos a lograr”⁴⁸. Así, no sólo debía mejorarse la interoperabilidad de sus fuerzas para realizar operaciones combinadas y fijar partidas de gasto para el adiestramiento conjunto⁴⁹; sino también determinar unos volúmenes de fuerza, apoyos logísticos y patrones de despliegue que permitieran al país actuar unilateralmente en caso de necesidad.

En consecuencia, asumiendo que las fuerzas armadas deberían estar en condiciones de proteger el territorio nacional, a sus ciudadanos y a las fuerzas desplegadas en el exterior⁵⁰, garantizar la seguridad de los aliados y socios de Washington mientras evitaban que “...cualquier poder hostil pueda dominar una región crítica para los intereses de Estados Unidos”⁵¹, los responsables de elaborar la Fuerza Base plantearon que ésta debería articularse en torno a los siguientes elementos:

–La explotación de la *Revolución Técnico-Militar* que estaba teniendo lugar a raíz la integración de las tecnologías de la información en la esfera de la defensa⁵². Aunque

⁴⁶ Recuérdese que el *Concepto Estratégico de la Alianza* presentado en la Cumbre de Roma (1991) asume este enfoque al proponer, además de la tradicional *disuasión y defensa colectiva*; la *seguridad* (apoyando cualquier labor encaminada a construir un entorno europeo más seguro y estable); *consulta política* (actuando como foro de diálogo trasatlántico) y *preservación del equilibrio estratégico europeo* (con medidas cooperativas y actividades de control de armamentos y desarme).

⁴⁷ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁸ Principal Deputy Undersecretary of Defense: *FY 94-99 Defense Planning Guidance*, 18 de febrero de 1992, p. 5.

⁴⁹ Paradójicamente, las guerras de los Balcanes pondrían de manifiesto la brecha militar existente entre Washington y sus aliados. Y es que esta idea parece incompatible con la búsqueda de la RMA y su determinación por mantenerse una generación tecnológica por delante de cualquier otro país.

⁵⁰ Cheney, *op. cit.*, p. 3.

⁵¹ Cheney, Richard (1991): *Annual Report to the President and the Congress*, Washington DC, Government Printing Office, p. 16.

⁵² Este concepto fue acuñado en la Unión Soviética para describir el impacto que podrían tener los *complejos de ataque automatizados* – concepto utilizado para definir el producto de la integración de los sistemas de mando, control, comunicaciones e inteligencia basados en productos informáticos con los primeros modelos de armamento de precisión – desarrollados por Occidente en la conducción táctica y operacional de la guerra. Este término fue importado a Estados Unidos en los ochenta y se utilizó en la jerga militar americana hasta que Andrew Marshall acuñó la *Revolución en los Asuntos Militares* en 1993.



su existencia ya había sido descubierta por los tratadistas militares soviéticos en los ochenta y avalada por la Comisión Ikle-Wholstetter en 1988⁵³, la Guerra del Golfo pareció demostrar su potencial. En consecuencia, el Pentágono consideraba esencial que sus fuerzas armadas se mantuvieran una generación tecnológica por delante del resto⁵⁴ y Estados Unidos fuera el primero en lograr esta revolución que le garantizaría la supremacía militar frente a cualquier adversario, contribuyendo así a su hegemonía política⁵⁵. Precisamente, la búsqueda de esta revolución se convertiría en el eje de la política de defensa del país hasta 2001⁵⁶.

–El mantenimiento de la presencia avanzada alrededor del planeta y el repositionamiento de fuerzas en todas aquellas regiones relevantes para Estados Unidos con un triple objetivo: garantizar los compromisos de seguridad con los aliados de Washington; responder con rapidez a cualquier crisis que pudiera afectar los intereses del país y garantizar la libertad de navegación en los océanos y el libre acceso tanto a los mercados y recursos como a teatros de operaciones hostiles⁵⁷.

–El mantenimiento de una triada nuclear moderna, sostenible, segura y acorde con la composición y límites establecidos por el tratado START I. Aunque la situación del arsenal ex-soviético constituía la mayor fuente de preocupación para Washington (tanto por su dispersión y posible pérdida de ojivas como por la paridad nuclear entre ambos países) los responsables de la *Base Force* propusieron un arsenal menor que el de la Guerra Fría pero que garantizara una disuasión suficiente sobre Moscú y una disuasión extendida sobre los aliados del país.

–La construcción de un sistema antimisiles capaz de proteger el territorio americano de lanzamientos “accidentales, no autorizados o deliberados” de 200 misiles balísticos procedentes de la antigua Unión Soviética o de China mientras proporcionaba una defensa de zona a las fuerzas desplegadas en el exterior. Menos ambicioso que la “Guerra de las Galaxias” que le precedió, este escudo antimisiles estaría vigente desde 1991 hasta 1996. Precisamente, la defensa antimisiles constituirá uno de los pilares de la política de defensa estadounidense desde la posguerra fría hasta hoy, basculando entre el

⁵³ Constituida para evaluar el efecto de la aplicación militar de las tecnologías de la información y contrastar las hipótesis soviéticas y compuesta por expertos como Zbigniew Brzezinski, Samuel Huntington, Henry Kissinger, Alfred Iklé, Albert Wohlstetter o Andrew Marshall, la *Commission on Integrated, Long-Term Strategy* concluyó que las nuevas plataformas, sensores y armas que estaban entrando en servicio eran potencialmente revolucionarias, pero para explotar todo su potencial era necesario desarrollar nuevas doctrinas, tácticas, estructuras y formas de organización (Iklé, Alfred y Wohlstetter, Albert (eds.) (1988): *Discriminate Deterrence*, Washington DC: U.S. Government Printing Office).

⁵⁴ Sin embargo, todavía faltarán años para que esta idea se convierta, gracias a la labor de los *vulcanos* en uno de los ejes del programa político del gobernador de Texas para los comicios del 2000 y en uno de los fundamentos de la política militar del Secretario de Defensa Rumsfeld una vez ocupe el cargo (Mann, *op. cit.*).

⁵⁵ De hecho, es posible afirmar que cualquier estrategia de primacía debe fundamentarse en una superioridad tecnológica que permita proyectar el poder en los espacios comunes (océanos, aire, espacio y ciberespacio). Esta idea no sólo se observará a lo largo de todas las administraciones estadounidenses hasta la actualidad, sino que también estará latente en la nueva *estrategia de compensación* recientemente planteada por Estados Unidos para ampliar su brecha militar futura. (Posen, Barry: “Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony”, *International Security*, Vol. 28, nº 1 (verano 2003), pp. 15-18).

⁵⁶ Colom, Guillem: “Cambio y continuidad en el pensamiento estratégico estadounidense desde el final de la Guerra Fría”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, nº 3 (diciembre 2013), pp. 675-692 y Colom, *De la Compensación*, *op. cit.*, pp. 100-115; 152-170.

⁵⁷ Precisamente, la capacidad para acceder a zonas hostiles con independencia de las estrategias anti-acceso diseñadas para impedir la entrada de fuerzas y las acciones de negación de área para dificultar sus movimientos se convertirá en una importante preocupación a partir de mediados de la década y actualmente no constituye uno de los mayores retos a los que se enfrentan las fuerzas armadas estadounidenses operando en el Mar de la China y en el Estrecho de Ormuz y uno de los ejes de la nueva *estrategia de compensación* (Freier, Nathan (2012): *The Emerging Anti-Access/Area-Denial Challenge*, Washington DC, Center for Strategic and International Studies).



firme respaldo a este proyecto cuyo éxito erosionaría el modelo de disuasión nuclear y el tibio apoyo para no alterar este precario equilibrio.

–La capacidad para volver a los volúmenes de fuerza previos al final de la Guerra Fría en caso de que Rusia – calificada por el Pentágono como la principal amenaza que se cernía sobre el país – experimentara una involución y se convirtiera en un riesgo para la estabilidad regional, una amenaza para la paz internacional y un escollo para la creación del nuevo orden global⁵⁸. Y es que tal y como sostenía Paul Wolfowitz:

“En su conjunto, las fuerzas convencionales de los países que formaban la Unión Soviética mantienen el grueso del potencial militar de toda Eurasia; y no ignoramos los riesgos sobre la estabilidad en Europa de un resurgimiento nacionalista en Rusia o los esfuerzos para reincorporar a Rusia las nuevas repúblicas independientes de Ucrania, Bielorusia u otras [...] debemos tener en cuenta que el cambio democrático en Rusia no es irreversible y que a pesar de los esfuerzos actuales, Rusia continuará siendo el país con el ejército más poderoso de Eurasia y el único poder con la capacidad para destruir Estados Unidos”⁵⁹

Estos condicionantes sirvieron para que el Pentágono estableciera las cuatro funciones de la defensa estadounidense y fijara los objetivos de fuerzas, catálogos de capacidades y patrones de despliegue de las fuerzas armadas del país, creando así la Fuerza Base para el mundo de la posguerra fría⁶⁰. Así los cuatro cometidos a realizar serían:

–*Disuasión y defensa estratégica* gracias al mantenimiento de una triada moderna, suficiente y adecuada a los límites fijados por el tratado START.

–*Presencia avanzada* en áreas sensibles del planeta para demostrar tanto el compromiso de Washington con sus aliados y socios como su voluntad por defender sus intereses nacionales y evitar la emergencia de cualquier potencia regional capaz de comprometer el liderazgo estadounidense.

–*Respuesta a crisis* gracias al mantenimiento de una estructura de fuerzas capaces de desplegarse globalmente para responder a cualquier crisis limitada y combatir en dos conflictos regionales (*Major Regional Contingency*) que pudieran desarrollarse simultáneamente⁶¹. Esta idea surgida a raíz de la Operación Tormenta del Desierto se convertirá en la medida sobre la que calcular el volumen de fuerzas, el catálogo de capacidades y los patrones de despliegue hasta 2001⁶².

–*Reconstitución* que, entendida como la “...preservación de una capacidad militar suficiente que prevenga a cualquier posible adversario de competir militarmente con Estados Unidos”⁶³, entrañaría la capacidad de concentrar un volumen de fuerzas suficiente como para enfrentarse con éxito a un hipotético resurgimiento militar ruso.

⁵⁸ Jaffe, *op. cit.*, pp. 6-9 y Powell, *A View to 1994, op. cit.*, pp. 1-2; 7-11.

⁵⁹ Principal Deputy Undersecretary of Defense, *op. cit.*, p. 4.

⁶⁰ JCS, *op. cit.*, pp. 3-7.

⁶¹ La capacidad para intervenir en dos conflictos regionales como pauta para fijar la estructura de fuerzas reemplazó al modelo de dos guerras y media definido por Kennedy. Criticado por la oposición demócrata por considerarlo como una treta elaborada por el General Powell para conservar la estructura militar de la Guerra Fría, fue finalmente aceptado por Clinton tras el fiasco de la estrategia *Win-Hold-Win* propuesta por Aspin en 1993. Este modelo se mantuvo estable hasta 2001 y volvió a resurgir en 2014.

⁶² Troxell, John (1997): *Force Planning in an Era of Uncertainty: two-MRCs as a Force Sizing Framework*, Carlisle Barracks, Strategic Studies Institute – U.S. Army War College u O’Hanlon, Michael (1995): *Defense Planning for the Late 1990s. Beyond the Desert Storm Framework*, Washington DC, Brookings.

⁶³ JCS, *op. cit.*, p. 7. Esta idea fue planteada en la Estrategia Nacional de Seguridad que Bush presentó en agosto de 1991, cuando la Unión Soviética todavía existía y en Moscú se había producido un conato de golpe de estado.



Y para realizar satisfactoriamente estas labores que se consolidarían en el Informe anual que el Secretario Cheney presentó al Presidente y al Congreso en 1992 y se detallarían en la Estrategia de Seguridad Nacional y la Estrategia Militar Nacional del mismo año, se fijó una estructura de fuerzas entre un 20% y un 40% más pequeña y un 10-15% más barata⁶⁴ – que la mantenida durante la Guerra Fría⁶⁵ y dividida en cuatro grandes bloques (**Tabla 1**):

–Una *Fuerza Estratégica* que, equipada con una triada nuclear pequeña y moderna, garantizara la disuasión y la respuesta frente a cualquier ataque con armamento no-convencional.

–Una *Fuerza Atlántica* que, compuesta principalmente por fuerzas mecanizadas de alta disponibilidad, proyectabilidad y sostenimiento, se orientaría a garantizar la presencia avanzada y respuesta crisis – incluyendo la participación en grandes campañas militares – en la región euroatlántica y Oriente Medio bajo la autoridad del Mando Europeo y Central.

–Una *Fuerza del Pacífico* que, de menor entidad y distinta estructura que la anterior, estaría compuesta principalmente por unidades aeronavales, anfibas y terrestres, se orientaría a mantener la presencia avanzada en la región Asia-Pacífico.

–Una *Fuerza de Contingencia* que, integrada por unidades de alta disponibilidad estacionadas en Estados Unidos, estaría proyectada para responder rápidamente a las crisis limitadas que pudieran surgir en cualquier punto del planeta⁶⁶.

La suma de estos cuatro bloques constituía la Fuerza Base, entendida ésta como “...la fuerza mínima requerida para ejecutar la nueva estrategia de respuesta a crisis, preservar y proteger el liderazgo y el interés nacional americano y satisfacer las necesidades defensivas permanentes del país en la inmediata posguerra fría”⁶⁷. Y es que sus responsables consideraban que esta estructura de fuerzas sensiblemente más pequeña y algo más asequible que la mantenida durante los últimos años de la Guerra Fría – pero mucho más grande y cara

Aunque no habla de reconstitución, se afirma que las fuerzas armadas deben “...preserve a credible capability to forestall any potential adversary from competing militarily with the United States” (The White House (1991): *National Security Strategy of the United States of America*, Washington DC, U.S. Government Printing Office, p. 25).

⁶⁴ GAO (1993): *Force Structure: Issues Involving the Base Force*, Washington DC, General Accounting Office y Kauffman, *op. cit.* Esta desconexión entre estructura y gasto se debe a que el Pentágono planteó la baja de los sistemas más obsoletos, la desactivación de unidades de apoyo, cambios en la composición de la Fuerza Total (alterando la distribución entre el componente activo, la reserva y la Guardia Nacional) y reduciendo las opciones de compra de varios sistemas combinándolo con el mantenimiento de las partidas de I+D, el aumento del gasto en adiestramiento conjunto o el desarrollo de las tecnologías que debían apoyar la consecuencia de la revolución.

⁶⁵ Mientras una evolución de los requerimientos de fuerza identificados en los distintos borradores de la *Base Force* puede hallarse en Larson et al, *op. cit.*, p. xxviii), una evaluación de la estructura puede encontrarse en: Collins, John (1992): *U.S. Force Reductions: Capabilities versus Requirements*, Washington DC, Congressional Research Service. Finalmente, el objetivo de fuerzas previsto para 2019 puede hallarse en: Department of Defense [DOD] (2014): *Quadrennial Defense Review 2014*, Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2014, pp. 39-41.

⁶⁶ En este contexto – coincidiendo con la definición de la nueva *Agenda para la Paz* de las Naciones Unidas y la proliferación de las operaciones de paz – se asumió que la *Fuerza de Contingencia* podría utilizarse también para estas labores. Sin embargo, Bush no sólo se mostró reacio a utilizarla en labores humanitarias; sino también a participar en operaciones de paz porque desviarían recursos destinados a la defensa nacional. De hecho, este argumento será esgrimido por el Partido Republicano durante toda la década de 1990 y se convertirá en una de las principales críticas a Clinton en materia de defensa (Larson et al, *op. cit.*, pp. 22-26; 30-55).

⁶⁷ Comparecencia de Colin Powell ante el Comité de Apropiaciones del Senado (25 de septiembre de 1991).



que la propuesta por la oposición demócrata⁶⁸ – no sólo garantizaba el eficaz cumplimiento de los objetivos estratégicos del país en esta nueva coyuntura histórica; sino que también proporcionaba una perfecta base sobre la cual podría construirse una fuerza de mayor entidad en caso de una involución soviética.

TABLA 1 – Evolución de la estructura de fuerzas (1990-1993)

| | | 1990 | <i>Base Force</i> | <i>Bottom Up Review</i> |
|---------------------|--------------------------------|-----------|-------------------|-------------------------|
| Fuerza Aérea | Alas de caza (activas/reserva) | 24/12 | 15,3/11,3 | 13/7 |
| | Bombarderos | 228 | 181 | 184 |
| Armada | Portaaviones | 15/1 | 12/1 | 11/1 |
| | Navíos de guerra | 546 | 448 | 346 |
| Marines | Divisiones (activas/reserva) | 3/1 | 3/1 | 3/1 |
| Ejército | Divisiones (activas/reserva) | 18/10 | 12/8 | 10/5 |
| TOTAL | Activos | 2.070.000 | 1.626.000 | 1.418.000 |
| | Reserva | 1.128.000 | 920.000 | 893.000 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Larson *et al.*, *op. cit.*, p. xxviii.

Igualmente, para adecuar el entramado defensivo estadounidense a la disminución del gasto militar debido a la mala marcha de la economía del país y por el cobro del dividendo de la paz, el Pentágono diseñó un plan de ahorro fundamentado en el adelgazamiento de la estructura de fuerzas y la reducción del gasto en adquisición y modernización de material, dos partidas que sumaban el grueso del presupuesto de defensa⁶⁹. Aunque se cancelaron varios proyectos por su inadecuación al mundo de la posguerra fría, se revisaron a la baja las opciones iniciales de compra de muchos equipos y descendieron los planes de adquisición de nuevas armas; no sólo se mantuvo estable el gasto en I+D, sino también continuaron intactas las partidas para el desarrollo de nuevos programas de armamento, el adiestramiento conjunto o la maduración de tecnologías que después se demostrarían revolucionarias como los sistemas de mando y control, vehículos no-tripulados o armas inteligentes⁷⁰.

4. La Guerra del Golfo

Aunque la desaparición del bloque Oriental y la articulación de los pilares estratégicos estadounidenses para la posguerra fría fueron los factores que determinaron la elaboración de la *Base Force*, la Guerra del Golfo también condicionó su desarrollo. No obstante, aunque ésta fue la mayor campaña bélica desde Vietnam, en la coalición participaron treinta y cuatro naciones, incluyendo a los miembros de la Alianza Atlántica y varios países árabes, su desenlace popularizó la idea de una revolución en el arte bélico que se consolidaría con la articulación de la *Revolución en los Asuntos Militares* y la institucionalización de una visión tecnocéntrica de la guerra entre la élite política y militar del país cuyas posibilidades y límites se observarían una década después en este mismo escenario⁷¹ y su conducción motivó

⁶⁸ Aspin: *National Security*, *op. cit.* En este sentido, son también muy representativos los argumentos expuestos por el todavía gobernador de Arkansas Bill Clinton cuando todavía no era candidato presidencial en la conferencia “A New Covenant for American Security” dictada en la Universidad de Georgetown (12 de diciembre de 1991).

⁶⁹ GAO: *Force Structure*, *op. cit.*, pp. ii-v; 14-22.

⁷⁰ Kauffman, *op. cit.*

⁷¹ Colom, *De la Compensación...*, *op. cit.*, pp. 236-50.



importantes debates entre las filas del ejército sobre los conflictos del futuro, esta guerra tuvo limitados efectos en el diseño de la Fuerza Base⁷².

Por extraño que pueda parecer, para Washington, este conflicto no sólo demostró la falta de compromiso de los aliados o el limitado liderazgo de las instituciones internacionales y reforzó la idea de que el país no tenía que enfrentarse a ninguna amenaza significativa más allá de Rusia (que requeriría utilizar todas las fuerzas disponibles y reconstituir las restantes), Irán o Corea del Norte (que podrían combatirse dividiendo los ejércitos del país)⁷³; sino que también sirvió para que sus estrategias adoptaran la Guerra del Golfo como modelo de conflicto regional. Así, el Pentágono utilizó esta intervención para fijar la estructura de fuerzas, catálogo de capacidades y patrón de despliegue de la Fuerza Base, basada en la capacidad para luchar en dos contingencias regionales, geográficamente dispersas y simultáneas⁷⁴.

Aunque este enfoque se consolidaría en la *Bottom-Up Review* que elaboró el ejecutivo demócrata en 1993, el Pentágono trazó un escenario tipo según el cual las fuerzas armadas deberían poder luchar contra dos ejércitos de la siguiente entidad: entre 400.000 y 750.000 efectivos, 2.000-4.000 carros de combate, 3.000-5.000 vehículos de combate de infantería, 2.000-3.000 piezas de artillería, 500-1.000 aviones de combate, 100-200 buques de guerra y entre 100 y 1.000 misiles balísticos de corto o medio alcance con ojivas convencionales, químicas, biológicas, nucleares o radiológicas.

Para combatir contra unos ejércitos de estas características, fácilmente identificables con el iraquí, iraní o el norcoreano⁷⁵, el Pentágono hizo la siguiente estimación de fuerzas: cada *Major Regional Contingency* requeriría 4-5 divisiones del Ejército, 4-5 brigadas de Marines, 10 escuadrones de caza y ataque, 80-100 bombarderos estratégicos, 4-5 grupos aeronavales y varias unidades de operaciones especiales. En otras palabras, la suma de estos volúmenes de fuerza organizados en torno a los tres bloques convencionales – Fuerza Atlántico, Fuerza Pacífico y Fuerza de Continencia – constituía la base de fuerzas convencional para la posguerra fría y el pilar sobre el cual construir un ejército de mayores dimensiones en caso de involución soviética⁷⁶.

Aunque la estructuración en cuatro bloques y la capacidad para regenerar la fuerza para combatir a Moscú desaparecerían cuando el demócrata Les Aspin fue nombrado Secretario de Defensa, la fórmula de combatir en dos conflictos regionales se consolidaría – a pesar de las reticencias del titular de defensa – en la *Bottom-Up Review*⁷⁷. Sin embargo, si este modelo

⁷² Mazarr, Michael; Snider, Don y Blackwell, James (1993): *Desert Storm: The Gulf War and What We Learned*, Boulder, Westview Press y DOD (1992): *Conduct of the Persian Gulf War: Final Report to Congress*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.

⁷³ Kagan, *op. cit.*, pp. 142-48; 159-63 y O'Hanlon, *op. cit.*

⁷⁴ Cheney, Richard (1992): *Annual Report to the President and the Congress*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.

⁷⁵ O'Hanlon, *op. cit.*, pp. 16-23; 56-75.

⁷⁶ Cheney, *Annual Report, op. cit.*, pp. 15-18 o Powell, *U.S. Force, op. cit.*, pp. 37; 42-43.

⁷⁷ Para acabar con el estándar de dos guerras, Aspin propuso el modelo bautizado como “Triunfar, Sostener, Triunfar” (*Win-Hold-Win*), según el cual Estados Unidos debería poseer un volumen de fuerzas suficiente como para luchar y triunfar decisivamente en un conflicto regional mientras intervenía en un segundo que se produjera simultáneamente. Una vez vencido el primer adversario, el grueso de la fuerza se desplegaría al segundo escenario para derrotar decisivamente al otro. Fundamentado en unas premisas muy débiles – que las fuerzas avanzadas lograrían detener la embestida de un ejército enemigo y conservar bases desde las que operar, o que éstas junto con limitados apoyos podrían luchar indefinidamente y mantener la iniciativa – y asumiendo que muchas de las capacidades requeridas para ejecutar esta arriesgada estrategia no estarían disponibles hasta bien entrada la década siguiente, este modelo fue ampliamente criticado por la comunidad de defensa estadounidense. Estas críticas



propuesto en la *Base Force* ya se consideraba arriesgado desde un punto de vista militar porque la estructura de fuerzas diseñada por el Pentágono difícilmente permitiría combatir en dos conflictos simultáneos⁷⁸, cuando se aprobó la *Bottom-Up Review* un año después este objetivo se convirtió en algo inalcanzable. Precisamente, la creciente brecha entre los objetivos de la defensa nacional y los medios humanos, materiales y económicos para llevarlos a cabo se convertiría en una importante fuente de problemas y en uno de los principales escollos a la hora de modernizar la defensa del país⁷⁹. No obstante, el análisis en profundidad de este asunto que se ha dilatado hasta nuestros días escaparía a los límites de este artículo.

5. Conclusiones

Meses antes de desmoronarse el Telón de Acero, Estados Unidos ya había comenzado a replantear su estrategia para acomodar su defensa a los noventa. No obstante, este ejercicio que desembocó en la *Base Force* y cuya elaboración se dilató hasta 1992 – para coincidir con la Guía de Planeamiento de Defensa que debería orientar su implementación para el periodo 1994-99 – acabó constituyendo la primera revisión de la defensa americana de la posguerra fría. Sus máximos responsables, el Secretario Cheney, el Subsecretario Wolfowitz y el General Powell, estimaron que la estructura de fuerzas, catálogo de capacidades y patrón de despliegue trazados en la *Base Force* no sólo permitirían asumir el dividendo de la paz con una fuerza un 20-40% más pequeña y un 10-15% más asequible pero capaz de satisfacer las demandas de seguridad de la inmediata posguerra fría y enfrentarse a una hipotética involución rusa; sino también permitirían apoyar militarmente – aunque no en los términos inicialmente propuestos – la estrategia de primacía de Bush para construir un nuevo orden mundial. Además, éstos asumían que esta nueva arquitectura militar del país para la posguerra fría se consolidaría en 1997 (cuando culminaría el plan de programación 1992-97 para transformar la fuerza) y sus planteamientos estratégicos se mantendrían hasta 1999, momento en que finalizaría la Guía de Planeamiento de Defensa 1994-99 y sería necesario emprender una nueva revisión de la defensa nacional para acomodarla al tercer milenio.

Sin embargo, la vigencia de la *Base Force* fue muy breve. Duramente criticada por la oposición demócrata que mantendría el control legislativo y se haría con el poder ejecutivo en los comicios de 1992 y fríamente acogida por los ejércitos, un año y medio después fue sustituida por la *Bottom-Up Review*. Concebida como la gran revisión de la defensa del país para la posguerra fría, ésta nació con el único objetivo de reemplazar la *Base Force*, calificada por el presidente Bill Clinton y el Secretario de Defensa Les Aspin como arbitraria, insuficiente, carente de razonamiento estratégico e inapropiada para el mundo de la inmediata posguerra fría, donde la amenaza soviética había sido reemplazada por nuevos riesgos más limitados y

motivaron que Aspin desechara esta iniciativa y la sustituyera por la estrategia de combatir en dos conflictos para diseñar la estructura de fuerzas y el patrón de despliegue. Sin embargo, al mantener el objetivo de capacidades y el catálogo de fuerzas iniciales, éste logró imponer sus criterios ya que si bien la *Bottom-Up Review* mantenía la capacidad para luchar en dos conflictos, la estructura de fuerzas propuesta – 15 divisiones terrestres (10 activas y 5 en la reserva), 20 alas tácticas de caza (13 activas y 7 en la reserva), 184 bombarderos, 12 grupos aeronavales y 4 fuerzas expedicionarias de los marines – era bastante menor que la proyectada en la *Base Force* (ver **Tabla 1**) e inadecuada para los cometidos asignados, lo que imposibilitaba la consecución de los objetivos de defensa del país (Colom, *De la compensación...*, *op. cit.*, pp. 127-130 y Larson et al, *op. cit.*, pp. 39-40).

⁷⁸ Tal y como alertó el General Powell ante el Comité del Senado para las Fuerzas Armadas el 6 de febrero de 1992, “...the 1997 force would be able to accommodate one MRC “with great difficulty”, but that two concurrent Desert Storm and Korean campaigns would put the force “at the breaking point.”

⁷⁹ O’Hanlon, Michael (2001): *Defense Policy Choices for the Bush Administration 2001-2005*, Washington DC, Brookings.



localizados⁸⁰. Su esperanza era crear, partiendo desde cero, una estructura de fuerzas, un catálogo de capacidades, un patrón de despliegue y una estrategia militar para Estados Unidos adecuada a la posguerra fría y a los retos que el país debería superar en este nuevo periodo histórico. Sin embargo, el resultado final fue muy distinto: condicionada por la determinación demócrata por recortar el gasto en defensa, reducir el tamaño de las fuerzas armadas y acabar definitivamente con el estándar de dos guerras planteado por Bush y fundamentada en un supuesto equivocado (que la participación en operaciones de gestión de crisis no comprometería la estructura de fuerzas proyectada), este trabajo acabó proponiendo una estructura de fuerzas más pequeña y asequible que la planteada en la *Base Force* pero incapaz de cumplir con los objetivos asignados, empleada con mucha frecuencia en labores para las cuales no había sido proyectada y afectada por una carencia crónica de recursos que se dilataría hasta hoy en día. De la *Base Force* se conservaron los planes de programación y los proyectos de gasto comprometidos hasta 1994, cuando comenzarían a implementarse los presupuestos vinculados con la nueva revisión, mucho más restrictivos que los aprobados para el bienio 1992-94.

No obstante, varios de los planteamientos de la *Base Force* – como el enfoque regional, la presencia avanzada, el planeamiento para la gestión de crisis, la capacidad para combatir en dos conflictos regionales, la importancia de mantener la I+D en tecnologías avanzadas, la conveniencia de reforzar la superioridad tecnológico-militar del país frente a los potenciales adversarios para conservar la hegemonía política, la posibilidad de cobrar el *dividendo de la paz* reemplazando la falta de efectivos humanos con tecnología o el interés en explotar la incipiente *Revolución Técnico-Militar* que se acabaría consolidando en la *Revolución en los Asuntos Militares* – continuaron presentes durante la administración Clinton⁸¹.

Sin embargo, puede que el elemento más interesante y menos conocido de la *Base Force* sea el enorme influjo que tuvieron algunos de sus planteamientos en la configuración de la *Doctrina Bush* una década más tarde. Articulada en la *Quadrennial Defense Review* de 2001 y consolidada en la *National Security Strategy* de 2002, ésta contendría muchos de los planteamientos – como la primacía selectiva, la desconfianza hacia las instituciones multilaterales, el valor de las coaliciones *ad-hoc*, la posibilidad de realizar acciones preventivas para mantener el orden internacional, la utilidad del escudo antimisiles, la necesidad de lograr la *Revolución en los Asuntos Militares* o la importancia de saltarse toda una generación tecnológica – que los padres de la *Base Force* realizaron al terminar la Guerra Fría. Precisamente, Cheney, Wolfowitz y Powell (que se acabaría distanciando de este grupo durante la Guerra contra el Terror) serían tres de los *Vulcanos* que asesorarían al gobernador de Texas en materia de seguridad y que una vez en la Casa Blanca se convertirían en piezas clave de la administración republicana y cuya visión tecnocéntrica de la guerra futura se plasmaría en los planes para invadir Afganistán e Iraq. Elementos como la primacía selectiva para reforzar la hegemonía político-militar del país, la desconfianza hacia instituciones multilaterales como las Naciones Unidas o la Alianza Atlántica por la falta de arrojo, compromiso de las partes y voluntad para limitar el poder estadounidense, la importancia de las coaliciones *ad-hoc* bajo el principio de que la misión determina la coalición para explicar tanto la Operación Libertad Duradera en Afganistán como, sobre todo, la Operación Libertad Iraquí para deponer el régimen

⁸⁰ Larson et al, *op. cit.*, pp. 41-81 y Wirls, Daniel (2010): *Irrational Security: The Politics of Defense from Reagan to Obama*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

⁸¹ Mientras en el bienio 1993-95 el concepto RMA alcanzó su configuración final y definitiva gracias a la labor de Andrew Marshall, que acuñó el término y estableció sus principios fundamentales, y William Owens, que identificó la esencia, características definidoras y posibles efectos de esta transformación en la concepción y conducción de las operaciones militares, en la segunda Administración Clinton (1996-2000), la RMA se asentó definitivamente en Estados Unidos gracias a su institucionalización e inclusión como eje vertebrador de su proceso de planeamiento de la defensa nacional (Colom, *De la Compensación...*, *op. cit.*, pp. 120-155).



de Saddam Hussein, o la posibilidad de realizar ataques preventivos (*pre-emptive*) para evitar que Bagdad se dotara de armamento de destrucción masiva y pudiera amenazar tanto la estabilidad regional como la seguridad internacional, han sido ampliamente analizados por la comunidad académica y observados con sumo detalle durante la Guerra contra el Terror.

Sin embargo, elementos más específicos como el escudo antimisiles, la *Revolución en los Asuntos Militares* o la voluntad de saltarse toda una generación tecnológica han sido menos estudiados. La revolución se había institucionalizado en el Pentágono a mediados de la década y su búsqueda constituía – al menos formalmente – uno de los objetivos de la defensa estadounidense desde la elaboración de la primera *Quadrennial Defense Review* en 1997⁸². De forma similar, la conveniencia de saltarse toda una generación tecnológica ya había sido sugerida en el *National Defense Panel* elaborado para evaluar los planteamientos de esta revisión, cuando propuso cancelar la modernización de todos los sistemas de armas heredados de la Guerra Fría o que estaban entrando en servicio en aquellos momentos para así favorecer el desarrollo y obtención de equipos tecnológicamente avanzados y adecuados a los retos emergentes⁸³. Finalmente, la construcción de un escudo que protegiera a Estados Unidos frente a misiles balísticos enemigos era un proyecto que estaba en marcha – el *Global Protection Against Limited Strikes* vigente entre 1991 y 1996 o la *National Missile Defense* entre 1996 y 2000 – pero cuyo desarrollo estuvo condicionado por el desinterés de Clinton. En consecuencia, no sería hasta la llegada de Bush a la Casa Blanca cuando estos tres elementos se consolidaron gracias a la labor proselitista de Donald Rumsfeld y el resto de *Vulcanos*: la conquista de la revolución se convirtió en el eje vertebrador de la política de defensa del país porque prometía dilatar la brecha tecnológica con sus competidores, ampliar su supremacía militar y facilitar su hegemonía política futura, el salto tecnológico era fundamental para acelerar el logro de la revolución antes de que la pausa estratégica iniciada tras la caída del Telón de Acero llegara a su fin, y la construcción de un escudo antimisiles no sólo era importante para impulsar el cambio tecnológico, sino para blindar el país frente cualquier amenaza o chantaje procedente de un “estado canalla” o grupo terrorista.

Paradójicamente, los sucesos del 11 de septiembre de 2001 alterarían estos objetivos y obligarían a Estados Unidos a iniciar una Guerra contra el Terror cuyos efectos todavía perduran. Queda para posteriores trabajos estudiar el influjo que tuvieron estos expertos concretos en la configuración de la defensa estadounidense de George W. Bush, sus relaciones con los dos pesos pesados en esta nueva etapa como fueron Donald Rumsfeld o Condoleeza Rice y qué posibilidades existen para que estos planteamientos influyan en la política de defensa estadounidense futura.

⁸² Propuesta por la Ley de Programación de la Defensa de 1996 y concebida como una revisión integral y exhaustiva de la política de defensa y militar estadounidense que debe presentarse durante el primer año de cada legislatura para fijar las líneas básicas de la acción del país en ambas áreas siguiendo los preceptos establecidos por la Estrategia Nacional de Seguridad, la *Quadrennial Defense Review* constituye desde 1997 el trabajo de referencia de la política de defensa y militar estadounidense.

⁸³ De haberse llevado a cabo estos planteamientos que estaban muy en sintonía con varias de las propuestas que el Secretario Rumsfeld intentaría implementar cuatro años después, ello habría significado cancelar la modernización de los carros M-1 *Abrams*, los cazabombarderos F-18C/D *Hornet*, los portaaviones de la clase *Nimitz* y los submarinos de la clase *Ohio*, reducir la adquisición del helicóptero de reconocimiento y ataque RAH-66 *Comanche*, el cañón autopropulsado *Crusader*, los aviones de combate F-18E/F *Hornet*, F-22 *Raptor* y F-35 *Lightning II* o cancelar el último portaaviones de la clase *Nimitz* y acelerar el desarrollo del *Future Combat System* para el Ejército de Tierra, buques *Arsenal* y portaviones de la clase *CVX* – replanteados en la actual clase *Gerald R. Ford* – para la Armada y sistemas aéreos no-tripulados de combate y aviones de reconocimiento, guerra electrónica y adquisición de objetivos para la Fuerza Aérea (Colom, *De la Compensación...*, op. cit., pp. 143-47).



Bibliografía

Aspin, Les (1992a): *An Approach to Sizing American Conventional Forces for the Post-Soviet Era: Four Illustrative Options*, Washington DC, House Armed Services Committee.

_____ (1992b): *National Security in the 1990s: Defining a New Basis for U.S. Military Forces*, Washington DC, House Armed Forces Committee.

Bacevich, Andrew (2008): *The Limits of Power: The End of American Exceptionalism*, Nueva York, Henry Holt.

Brown, Harold (1983): *Thinking about National Security: Defense and Foreign Policy in a Dangerous World*, Boulder, Westview Press.

Butler, George: “Adjusting to Post-Cold War Strategic Realities”, *Parameters*, Vol. 21 nº 1 (primavera 1991), pp. 2-9.

Cheney, Richard (1991): *Annual Report to the President and the Congress*, Washington DC, Government Printing Office.

_____ (1992): *Annual Report to the President and the Congress*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.

_____ (1993): *Defense Strategy for the 1990s: The Regional Defense Strategy*, Washington DC, Government Printing Office.

Chestnut, James (2002): *Political-foot soldier: Colin Powell’s Interagency Campaign for the ‘Base Force’*, Washington DC, Naval War College.

Cimbala, Stephen (ed.) (2010): *The George W. Bush Defense Program: Policy, Strategy & War*, Washington DC, Potomac Books.

Collins, John (1992): *National Military Strategy, the DoD Base Force and U.S. Unified Command Plan: An Assessment*, Washington DC, Congressional Research Service.

Colom, Guillem (2016): *De la Compensación a la Revolución: la configuración de la política de defensa estadounidense contemporánea (1977-2014)*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

_____ “Rumsfeld Revisited: la Tercera Estrategia de Compensación estadounidense”, *UNISCI Journal*, nº 38 (mayo 2015a), pp. 69-88.

_____ “La segunda Guerra Fría y el desplazamiento del balance de fuerzas en Europa”, *Ayer*, vol. 99, nº 3 (otoño 2015b), pp. 175-198.

_____ “Cambio y continuidad en el pensamiento estratégico estadounidense desde el final de la Guerra Fría”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, nº 3 (diciembre 2013), pp. 675-692.

_____ (2008): *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*,



Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Cooper, Danny (ed.) (2011): *Neoconservatism and American Foreign Policy: A Critical Analysis*, Nueva York, Routledge.

Daalder, Ivo y Lindsay, James (2003): *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Nueva York, Brookings Institution.

Department of Defense (1992): *Conduct of the Persian Gulf War: Final Report to Congress*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.

Donnelly, Thomas (dir.) (1999): *Rebuilding America's Defenses; Strategy, Forces and Resources for a New Century*, Washington DC, Project for a New American Century

Freier, Nathan (2012): *The Emerging Anti-Access/Area-Denial Challenge*, Washington DC, Center for Strategic and International Studies.

Gaddis, John Lewis: "A Grand Strategy of Transformation", *Foreign Policy*, nº 133 (noviembre-diciembre 2002), pp. 50-57.

General Accounting Office (1993a): *Force Structure: Issues Involving the Base Force*, Washington DC, General Accounting Office.

_____ (1993b): *Force Structure: Issues Involving the Base Force*, GAO/NSIAD-93-65, Washington DC, General Accounting Office.

Herring, George (2008): *From Colony to Superpower. U.S. Foreign Relations Since 1776*, Nueva York, Oxford University Press.

Homolar, Alexandra: "How to last Alone at the Top: US Strategic Planning for the Unipolar Era", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 34, nº 2 (verano 2011), pp. 189-217.

Iklé, Alfred y Wohlstetter, Albert (eds.) (1988): *Discriminate Deterrence*, Washington DC: U.S. Government Printing Office.

Jaffe, Lorna (1993): *The Development of the Base Force 1989-1992*, Washington DC, Joint Chiefs of Staff.

Jentleson, Bruce (2004): *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*, Nueva York, W.W. Norton & Company.

Jervis, Robert: "Understanding the Bush Doctrine", *Political Science Quarterly*, Vol. 118, nº 3 (otoño 2003), pp. 365-88.

Joint Chiefs of Staff (1989): *Joint Military Net Assessment*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.

Kagan, Frederick (2006): *Finding the Target: the transformation of American military policy*, Nueva York, Encounter Books.



Kauffman, William (1992): *Assessing the Base Force: How Much is Too Much?*, Washington DC, Brookings.

Kaufman, Robert (2007): *In defense of the Bush doctrine*, Lexington, University of Kentucky Press.

Larson, Eric, Orletsky, David y Leuschner, Kristin (2001): *Defense Planning in a Decade of Change: Lessons from the Base Force, Bottom-Up Review, and Quadrennial Defense Review*, Santa Monica, RAND Corporation.

Layne, Christopher: "The unipolar illusion: why new great powers will rise", *International Security*, Vol. 17, nº 4 (primavera 1993), pp. 5-51.

Leffler, Melvyn (ed.) (2008): *To Lead the World. American Strategy after the Bush Doctrine*, Nueva York, Oxford University Press

Lewis, Leslie, Roll, Robert y Mayer, John (1992): *Assessing the Structure and Mix of Future Active and Reserve Forces: Assessment of Policies and Practices for Implementing the Total Force Policy*, Santa Monica, RAND Corporation.

Lynch, Timothy y Singh, Robert (2008): *After Bush: The Case for Continuity in American Foreign Policy*, Nueva York, Cambridge University Press.

Mann, James (2004): *The Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, Nueva York, Viking.

Martínage, Robert (2014): *Toward a New Offset Strategy: Exploiting U.S. Long-Term Advantages to Restore U.S. Global Power Projection Capability*, Washington DC, CSBA.

Mazarr, Michael; Snider, Don y Blackwell, James (1993): *Desert Storm: The Gulf War and What We Learned*, Boulder, Westview Press.

Mazarr, Michael: "George W. Bush, idealist", *International Affairs*, Vol. 79, nº 3 (mayo 2003), pp. 503-522.

McCartney, Paul: "American Nationalism and U.S. Foreign Policy from September 11 to the Iraq War", *Political Science Quarterly*, Vol. 119 nº 3 (otoño 2004), pp. 399-423.

Monten, Jonathan: "The Roots of the Bush Doctrine", *International Security*, vol. 29, nº 4 (primavera 2005), pp. 112-156.

O'Hanlon, Michael (1995): *Defense Planning for the Late 1990s. Beyond the Desert Storm Framework*, Washington DC, Brookings.

_____ (2001): *Defense Policy Choices for the Bush Administration 2001-2005*, Washington DC, Brookings.

Ochmanek, David y Sulmeyer, Michael (eds.) (2014): *Challenges in U.S. National Security Policy*, Santa Monica, RAND Corporation.



Odom, William (1988): *The Collapse of the Soviet Military*, New Haven, Yale University Press.

Office of the Deputy Undersecretary of Defense: *Illustrative Outline for DPG FY 1994-1999*, 3 de septiembre de 1991.

Owens, Mackubin: “The Bush Doctrine: The Foreign Policy of Republican Empire”, *Orbis*, Vol. 53, nº 1 (enero 2009), pp. 23-40.

Peleg, Ilan (2009): *The Legacy of George W. Bush’s Foreign Policy: Moving Beyond Neoconservatism*, Boulder, Westview Press.

Posen, Barry y Ross, Andrew: “Competing Visions for U.S. Grand Strategy”, *International Security*, Vol. 21, nº 3 (invierno 1996), pp. 9-18.

Posen, Barry: “Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony”, *International Security*, Vol. 28, nº 1 (verano 2003), pp. 15-18.

Powell, Colin (1990): *A View to 1994: The Base Force*, Washington DC, Joint Chiefs of Staff.

_____ “U.S. Forces: Challenges Ahead”, *Foreign Affairs*, vol. 71, nº 5 (invierno 1992), pp. 35-37.

Principal Deputy Undersecretary of Defense: *FY 94-99 Defense Planning Guidance*, 18 de febrero de 1992.

Schmidt, Brian y Williams, Michael: “The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives vs. Realists”, *Security Studies*, Vol. 17, nº 2 (verano 2008), pp. 191-220.

Snider, Don (1993): *Strategy, Forces and Budgets: Dominant Influences in Executive Decision Making, Post-Cold War, 1989-91*, Carlisle Barracks, Strategic Studies Institute.

The White House (1991): *National Security Strategy of the United States of America*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.

Tomes, Robert (2007): *U.S. Defense Strategy from Vietnam to Operation Iraqi Freedom*, Nueva York, Routledge.

Tovar, Juan: “El idealismo wilsoniano en la política exterior estadounidense, ¿una doctrina recurrente?”, *Revista Española de Ciencia Política*, nº 35 (julio 2014), pp. 137-160.

Troxell, John (1997): *Force Planning in an Era of Uncertainty: two-MRCs as a Force Sizing Framework*, Carlisle Barracks, Strategic Studies Institute – U.S. Army War College.

Tyler, Patrick: “Pentagon Drops Goal of Blocking New Superpowers”, *The New York Times*, 24 de mayo de 1992.

_____ “U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop”, *The New York Times*, 8 de marzo de 1992.



Vesser, Dale: *Abbreviated Scenarios for Inclusion in DPG*, 11 de abril de 1992.

Wirls, Daniel (2010): *Irrational Security: The Politics of Defense from Reagan to Obama*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.