

Un entorno con recursos limitados: Un manual para pensar en los cambios de estructura de fuerza

Mayor Jeremy Gray, Ejército de EUA, y
Rickey Smith

Y debo decirles, en lo que se refiere a prever la naturaleza y el lugar de nuestros siguientes enfrentamientos militares, desde Vietnam, nuestro historial ha sido perfecto. Nunca hemos conseguido hacer esto bien, desde [el incidente del buque] Mayagüez hasta Granada, Panamá, Somalia, los Balcanes, Haití, Kuwait, Irak y otros —un año antes de que sucedieran, no teníamos la menor idea de que estaríamos tan involucrados en estas misiones.

—Secretario de Defensa Robert Gates, 25 de febrero de 2011

En el pasado, después de la Guerra de Vietnam, nuestro gobierno implementó recortes presupuestarios de defensa en todas las ramas del servicio, dando como resultado una fuerza de menor tamaño y con insuficientes recursos para llevar a cabo sus misiones y cumplir con sus responsabilidades. Este proceso históricamente nos ha llevado a sufrir consecuencias que debilitan en lugar de fortalecer nuestra seguridad nacional —y que al final, le llegó a costar más a la Nación cuando necesitó rearmarse para enfrentar las nuevas amenazas. Estoy decidido a no repetir los mismos errores del pasado.

—Secretario de Defensa Leon Panetta, 3 de agosto de 2011

EL OTOÑO Y el invierno de 2011-2012 traerán dinámicos cambios al Ejército a través de dos elementos interrelacionados: los resultados de la Revisión Integral de Estrategia —ordenada por el presidente Obama¹— y la implementación inicial de importantes recortes presupuestarios en el Departamento de Defensa.² El secretario Panetta afirmó que, en el pasado, el “gobierno había llevado a cabo recortes presupuestarios de defensa en todos los aspectos, resultando en una fuerza insuficiente y con menos recursos para llevar a cabo sus misiones y cumplir con sus responsabilidades... Estoy decidido a no repetir los mismos errores del pasado”.³ La declaración del secretario puede servir de señal de alerta o puede considerarse como un presagio de mal augurio. Probablemente, los recortes presupuestarios afectarán mucho más al Ejército que a las demás ramas del servicio, dada la reducción prevista tanto de los fondos para las Operaciones de Contingencia en el extranjero como en el presupuesto básico.

El evidente objetivo presupuestario en el Ejército es la estructura de la fuerza. Los costos relacionados con la estructura de fuerzas generan grandes obligaciones presupuestarias y, por lo tanto, proporcionan una manera rápida de reducir los valores a largo plazo. Sin embargo,

El Mayor Jeremy Gray es un estratega en el Centro Avanzado de Integración de Capacidades en Arlington, Virginia. Ha servido en diversas posiciones de planificación y política en el Estado Mayor Conjunto, el Cuartel General del Estado Mayor del Ejército y en apoyo de las Operaciones Enduring Freedom y Unified Response. Cuenta a su haber con una Maestría en Gestión de Política de la Universidad Georgetown y otra Maestría en inteligencia estratégica de la Escuela Nacional de Inteligencia del Departamento de Defensa.

El señor Rickey Smith es el Director del Centro Avanzado de Integración de Capacidades en Arlington, Virginia. Sirvió en calidad de Jefe de Estado Mayor en la Fuerza de Tarea para la Modularidad del Ejército, que encabezó la reorganización más extensa de las fuerzas de combate del Ejército desde la Segunda Guerra Mundial. El señor Smith cuenta a su haber con una Licenciatura en Administración de empresas de la Universidad Estatal Middle Tennessee, una Maestría en Administración de empresas de la Universidad Técnica de Tennessee y otra Maestría en Estrategia de Seguridad Nacional de la Universidad Nacional de Defensa.



(Ejército de EUA)

Un equipo de lanzacohetes en el combate de Osan.

la reducción anticipada en el número de tropas, al final también proporciona una oportunidad para transformar al Ejército a fin de lograr los requerimientos operacionales al mejor valor. En resumen, el Ejército tendrá que tomar decisiones sobre la estructura de la fuerza basadas en cálculos de costos versus beneficios. Esta valorización con respecto a los requisitos futuros, requerirán hipótesis, las cuales pueden incrementar los riesgos. De esta forma, una revisión permanente de las conjeturas y riesgos, debe respaldar las decisiones tomadas destinadas a obtener una fuerza de mejor valor. El no hacerlo aumenta la probabilidad de desarrollar una fuerza ligera, pero en última instancia, errónea para el entorno de seguridad. Un enfoque disciplinado, basado en hechos y objetivos —un marco conceptual lógico— debe respaldar las decisiones de largo plazo que afectan las opciones de forma y tamaño de las futuras fuerzas del Ejército.

Hay varias consideraciones que se deben tomar en cuenta al analizar la estructura de la fuerza. En primer lugar, se encuentran las proyecciones de las diferentes misiones que las fuerzas tendrán

que llevar a cabo. En segundo lugar, están las conjeturas acerca de los recursos disponibles, para desarrollar la fuerza según el conjunto de misiones previstas. En tercer lugar, se presentan los aspectos de configuración del diseño y combinación de fuerzas. Estos aspectos no son variables binarias, sino una escala o tasa móviles, que combinadas proporcionan un marco descriptivo de la estructura óptima de fuerzas para las misiones previstas, tomando en consideración los limitados recursos. A fin de lograr una estructura óptima de la fuerza, los canjes necesarios producen diferencias entre las misiones asignadas y los recursos del Ejército. Dentro de estas “deltas”, los planificadores identifican los riesgos y consideran los factores atenuantes. Por lo tanto, la identificación de riesgos y los factores atenuantes de las estrategias, conforman la cuarta consideración de la estructura de fuerzas. Por último, hay aseveraciones comunes que pueden oscurecer el desarrollo y evaluación crítica de las soluciones propuestas sobre la estructura de fuerzas y es importante enfrentar esos factores.

El propósito de la estructura de fuerzas

¿Qué se supone que pueda hacer la fuerza? Esta es la pregunta fundamental para el desarrollo de la fuerza, que garantiza una respuesta sencilla de la política de defensa; pero deducir las actuales expectativas es menos simple. La revisión integral de estrategia ordenada por el Presidente de Estados Unidos, probablemente proporcionará más claridad una vez que se publique la misma. Hay claros indicios de un Ejército más pequeño, a medida que finalizan las operaciones en Irak y Afganistán; pero el hecho de que las expectativas del Ejército lleguen a cambiar, o que la institución castrense continúe haciendo lo mismo, con menos recursos, queda por verse.

Si bien los resultados de la revisión integral de estrategia deben estar listos a fin de año, el gobierno todavía no ha anunciado la fecha de su publicación. No obstante, los requisitos de información para la programación de fondos en el Congreso, probablemente obligarán al Ejército a planificar la estructura de la futura fuerza en ausencia de una expectativa clara, públicamente declarada y políticamente aceptada, de las capacidades del Ejército. Con el aumento de las consideraciones relacionadas con las elecciones a medida que avanza el año fiscal 2012, la ambigüedad se puede incrementar.

Ante la falta de claridad de propósito, los recursos disponibles impulsarán de manera desproporcionada las decisiones, aumentando de esta manera, la desconexión entre los fines y los medios en la estrategia de seguridad nacional. Si bien en la actualidad son inciertos, los parámetros presupuestarios definitivos probablemente saldrán a la luz antes de que el Departamento de Defensa haga una aclaración sobre las expectativas de las misiones del Ejército. Dada esta situación, los debates sobre la estructura de fuerzas se basarán en la parte correspondiente a los medios de la ecuación guiados por una interpretación de los fines nacionales previstos o supuestos por el Departamento de Defensa. El ex secretario de la Armada, Sean O'Keefe, reitera este punto. "Si no hay un marco conceptual estratégico... el proceso asumirá la responsabilidad... Van a ser los programadores y los contadores quienes manejen el proceso para obtener una cifra".⁴ En esencia, la transición de

una estrategia "impulsada por recursos" a una estrategia "determinada por los recursos".

El efecto de los recursos disponibles

En vista de un menor margen de protección contra una gran variedad de posibles escenarios futuros, una estrategia determinada por los recursos impulsará una menor dependencia de predicciones exactas del futuro. Sin embargo, según declaró el ex secretario de defensa Gates, en su discurso ante la Academia Militar de EUA en febrero de 2011, "Cuando se ha intentado prever la naturaleza y lugar de nuestros siguientes enfrentamientos militares desde Vietnam, nuestro historial ha sido perfecto. Jamás lo hemos comprendido".⁵ Por lo tanto, la adaptabilidad, la capacidad de lidiar con las diferencias del futuro previsto, se convierte en una estrategia de protección en la estructura de la futura fuerza. Idealmente, un presupuesto más estricto impulsaría las decisiones hacia una fuerza adaptable. Sin embargo, tal vez ilógicamente, la fuerza puede convertirse en una fuerza más especializada para lograr un conjunto de misiones específicas y limitadas de manera más eficiente.

Una fuerza adaptable requiere una garantía. Las unidades en una fuerza sumamente ligera, proyectarán un enfoque más especializado, por diseño o de hecho, reduciendo de esta manera, las posibles estrategias de cobertura para los escenarios alternos en el futuro y un incremento en los efectos potencialmente adversos, si dichas proyecciones resultan estar equivocadas. En otras palabras, los presupuestos más restringidos pueden impulsar una oferta de estructura de fuerza tipo "todo incluido" en un futuro previsto, a menos que se elaboren los mecanismos de protección. Encontrar un equilibrio permisible entre la adaptabilidad y la especificidad, debe ser la base en las decisiones sobre la estructura de fuerzas.

Los aspectos de la estructura de fuerzas

Determinar la estructura de fuerzas es similar a intentar construir una aeronave en vuelo. Hay aspectos físicos del vuelo que hay que tomar en cuenta para garantizar el mismo: la sustentación, el empuje, la fuerza de gravedad y el arrastre aerodinámico. La fuerza de gravedad es la limitación constante mientras se manipulan los

otros tres aspectos para superarla. Con base a esto, surge un diseño de avión que satisface las necesidades del diseñador.

El desafío que presenta la estructura de fuerzas es que constantemente se requiere tomar decisiones para cumplir con las exigencias actuales y la cambiante disponibilidad de recursos, mientras la fuerza evoluciona con el transcurrir del tiempo. La evolución de la fuerza es una respuesta a la continua reevaluación y ajustes de las hipótesis futuras. Las misiones conocidas y las nuevas, así como las modificaciones en las asignaciones de recursos, afecta los cambios. Como respuesta, con el tiempo, la manipulación afecta la evolución de la estructura de fuerzas en los siguientes cuatro aspectos clave:

- Distribución territorial.
- Dotaciones.
- Diseño.
- El modelo de disponibilidad de la fuerza de apoyo.

Cada aspecto es una escala móvil. La *distribución territorial* requiere el equilibrio entre el despliegue global y regional. Las *dotaciones* implican el equilibrio entre las fuerzas en presencia y las movilizables. El *diseño* corresponde al balance entre las fuerzas especializadas y las de propósito general. El *modelo de disponibilidad de la fuerza de apoyo*, dice relación con el equilibrio que existe entre la preparación escalonada y la cíclica. Estos aspectos proporcionan puntos de ajuste para crear una óptima estructura de fuerzas del Ejército.

Distribución territorial: el equilibrio global y regional

El equilibrio entre los medios disponibles o asignados a nivel global y regional, refleja la adaptabilidad de la fuerza para cobertura, como también para contingencias específicas previstas.

Las fuerzas globalmente utilizables proporcionan la flexibilidad necesaria para reaccionar a escala mundial, a costa de la capacidad regional. Las fuerzas globales se preparan para llevar a cabo misiones en cualquier ambiente y prevén ser incorporadas en múltiples planes de contingencia regionales. Como tal, carecen de experiencia para llevar a cabo misiones en un entorno cultural o geográfico de una determinada región. No obstante, proporcionan una forma de

cobertura, contra la incertidumbre de los lugares donde se llevarán a cabo las misiones futuras.

La distribución regional de fuerzas, permite que las unidades se concentren en los desafíos culturales y geográficos de un área específica. Estas fuerzas se entrenan y concentran en los planes de contingencia de la región. Es muy probable que las fuerzas asignadas a una región, cultiven relaciones con las naciones socias, basadas en la constante participación en apoyo del plan de campaña en el teatro de operaciones de un comando combatiente. Si bien, las fuerzas asignadas regionalmente proporcionan un nivel de expertiz en una región, carecen del suficiente apresto para llevar a cabo misiones fuera de ésta. Una combinación de fuerzas globales y regionales puede mitigar algunas de las debilidades identificadas en cada una de ellas.

Dotaciones: Equilibrio entre en presencia y por movilizar

El equilibrio que existe entre las fuerzas en presencia y por movilizar, refleja el nivel óptimo de una unidad autónoma— el nivel más bajo de independencia operacional. Por ejemplo, en el año 2003, el Ejército tomó la decisión de establecer como unidad autónoma, el nivel de los equipos de combate de brigada (*BCT*, por sus siglas en inglés) en lugar del nivel de división. Esta decisión permitió que algunas divisiones dejaran al *BCT* con sus medios orgánicos en presencia, dejando disponible la fuerza restante para obtener un empleo más eficiente a través del Ejército, mediante la organización de tareas. El equilibrio entre las fuerzas en presencia y por movilizar, fue transferido de división a brigada.

El conjunto de misiones previstas impulsa el equilibrio óptimo. Una analogía similar a la atribuida al general Peter Schoomaker, ex Jefe de Estado Mayor del Ejército, demuestra este punto. Imagínese que las divisiones orgánicas son un billete de US\$ 100, los *BCT* modulares de US\$ 20 y las fuerzas concentradas representan denominaciones que van de un centavo a un billete de US\$ 10. Con el equilibrio adecuado entre las fuerzas en presencia y por movilizar, el Ejército puede proporcionar los recursos necesarios para cubrir la factura del comando combatiente, en un monto casi exacto. Con la estructura de división orgánica, todas las cuentas por pagar se saldaron

Cronología	Estructura de Fuerza	Historia	Consideraciones
1776 a 1917	Basada en Regimiento	De 1776 a 1917; las más grandes unidades fijas en las fuerzas regulares del Ejército de EUA fueron regimientos.	Salvo en las guerras de gran envergadura, tales como la Guerra Civil, el objetivo principal fue garantizar la expansión de Estados Unidos hacia el oeste, sus territorios y protectorados.
Guerra Civil		Los Estados formaron regimientos de milicia o voluntarios y el gobierno nacional proporcionó cuarteles generales provisionales a los cuales estaban subordinados.	Los Departamentos Geográficos caracterizaron las estructuras de comandos en “tiempos de paz” en el nivel superior a los regimientos. Las operaciones distribuidas de menor envergadura constituyeron la norma.
Guerra hispano-americana		Las guerras de gran envergadura fueron consideradas excepciones y no la norma.	Las Divisiones, Cuerpos de Ejército y Ejércitos caracterizaron las estructuras de comando en el nivel operacional en “tiempos de guerra”— la guerra de gran envergadura fue considerada la excepción.
Pos I GM	Basada en Divisiones	En su rol de potencia mundial, EUA organizó las guerras de mayor envergadura como la principal función normativa.	Propósito principal: Evitar otra guerra mundial y, de no tener éxito, prepararse para combatir en una guerra de escala mundial. Estados Unidos asumió que al prepararse para una guerra de gran envergadura, las fuerzas fácilmente podrían hacerle frente a contingencias de menor envergadura. Mantener la “supremacía” en Europa y Corea requirió de una considerable inversión constante de personal y fuertes tropas de TTHS (reclutas, transitorios, titulares y estudiantes) para un cambio permanente de guarnición.
1917-2004		De 1917 a 2004 el Ejército estuvo basado en la división.	Muchas unidades del teatro y del Componente de la Reserva se encontraban en sus niveles más bajos de preparación, en términos tanto de personal como equipamiento y necesitaron prepararse con mucho tiempo de antelación y recursos.
Segunda Guerra Mundial		Se emplearon más de 55 Equipos de Combate de Regimiento en la Segunda Guerra Mundial.	A las divisiones fijas se les dificultó controlar y / o apoyar a otras unidades de maniobra sin un aumento de fuerzas, especialmente si las mismas no contaban con capacidades similares (por ejemplo, una División de Infantería Ligera a la que se le agregaba una Brigada Pesada).
Corea		Se emplearon 4 Equipos de Combate de Regimiento en la Guerra de Corea.	Las divisiones fijas estaban permanentemente organizadas para satisfacer la necesidad de las operaciones de combate de gran envergadura (es decir, aprovisionamiento orgánico de la artillería de apoyo directo, defensa química, etc.).
Vietnam		Se emplearon flexiblemente siete brigadas separadas en Vietnam y en 1968 se combinaron tres en el teatro de operaciones para conformar la División Americal.	Las divisiones fijas todavía dependían de muchos medios no orgánicos que solo se podían encontrar en el nivel de cuerpo de ejército y superior (Evacuación Médica, helicópteros CH-47, Misiles Patriot, eliminación de explosivos, etc.). Los Comandos de Apoyo de División optimizados para solo apoyar a divisiones específicas, los Grupos de Apoyo de Cuerpos de Ejército/Comandos de Apoyo de Cuerpos de Ejército optimizados para apoyar a cuerpos de ejército y Grupos de Apoyo Aéreo/Grupos de Apoyo de Teatro optimizados para el apoyo de teatro de operaciones.
Granada		Las operaciones en Granada, Panamá y hasta las de Desert Storm pusieron en evidencia las limitaciones de las divisiones fijas y las ventajas de las brigadas.	Las estructuras de apoyo en los escalones a nivel superior de división comenzaron el proceso modular en la década de los años 90.
Panamá			
<i>Desert Storm</i>		A finales de la Guerra Fría, entre 1990 y 2003, la mayoría de los ejércitos occidentales e incluso el de Rusia pasaron de tener estructuras fijas de división, a estructuras basadas en brigadas.	Diecisiete distintos tipos de brigadas de maniobra en todo el Ejército (es decir, el Regimiento de Caballería Blindada Ligera y la Brigada de Apoyo de Ingeniería, etc.) sin contar con el Regimiento de Rangers.
Finales de la Guerra Fría		Al enfrentarse a serias reducciones de fuerzas, el General Sullivan optó por conservar diez divisiones del Ejército Regular a costa de todas las brigadas independientes, creando siete divisiones de solo dos brigadas combinadas y otra “brigada físicamente separada”, sin su complemento completo de tropas de la división.	La mayoría de los requisitos del Ejército, especialmente en época de la pos guerra de Vietnam, eran de tipo brigada, pero recibieron sus recursos de las divisiones, incluyendo las rotaciones de unidades en Bosnia y Kosovo.
1991-1995			
2004-Presente	Basada en la Brigada Modular	Implementó las recomendaciones de la Modularidad de la Fuerza de Tarea, comenzando en 2004 para incrementar la flexibilidad, agilidad y una estructura cambiante en el Ejército Operacional. Creció la iniciativa del Ejército y se aplicó ARFORGEN durante el mismo plazo.	Objetivo principal: proporcionar el constante suministro de fuerzas preparadas para las operaciones de larga duración, con una política de rotación de unidades. La modularidad y la preparación cíclica eliminan la preparación escalonada —de tener y no tener a tener y tendrán. La preparación cíclica y las rotaciones de unidad disminuyen los requisitos de TTHS. La estructura de sostenimiento modular proporciona apoyo a cualquier escalón de mando, proveyendo el sostenimiento mejor adaptado. Las unidades de tamaño de brigada son adaptadas a situaciones operacionales específicas (lograr los objetivos estratégicos con la limitación de personal reducido.) El complemento de brigada en el teatro de operaciones (aproximadamente 10.000) es más pequeño que el previo complemento de división (aproximadamente 45.000 con tres brigadas de maniobra.) La composición de una fuerza de combate puede organizar brigadas pesadas, ligeras y Stryker, para llevar a cabo tareas bajo el mando de cualquier cuartel general a nivel de división o cuerpo de ejército. Todas las unidades del Ejército (Componente Activo y de la Reserva) gozan de alta prioridad en algún punto durante el ciclo de rotación.

El cambio en la densidad del Ejército para cumplir las misiones previstas.

con los billetes de US\$ 100 y el dinero restante fue difícil de usar. Con los *BCT* modulares, el problema del dinero restante aún existe, pero hay menos dinero restante para gastar. La tabla que se presenta a continuación proporciona una visión histórica del cambio en dotaciones del Ejército a través del tiempo, para enfrentar las misiones previstas.

Diseño: Equilibrio entre las fuerzas especializadas y las de propósito general

Generalmente, mientras más específica sea la tarea para la cual se diseña una fuerza, menos adaptable se hará esta unidad. Las fuerzas especializadas están concebidas para llevar a cabo un conjunto de misiones específicas. Dichas fuerzas cumplen estas tareas eficiente y eficazmente. Fuera de este conjunto de misiones, la eficiencia y eficacia de las unidades especializadas disminuye significativamente de manera proporcional, en la medida que el nuevo propósito difiere de su diseño original. Por ejemplo, a un batallón de asuntos civiles, o incluso, a un equipo de purificación de agua, se le haría muy difícil cumplir otras tareas para las cuales sus estructuras no fueron diseñadas. Algunas unidades son más especializadas que otras. Mientras más especializado o singular sea el diseño de una unidad, menos amplio se hará el rango de misiones que puede cumplir.

Las fuerzas de propósito general están concebidas para proporcionar una solución aceptable en circunstancias imprevistas. Se espera que estas fuerzas se adapten más fácilmente durante el desarrollo de la misión en el terreno o por medio del entrenamiento, si se les avisa con suficiente antelación. Estas fuerzas proporcionan una fuerza adaptable que puede actuar como protección contra la incertidumbre. Además, con entrenamiento y apoyo, las fuerzas de propósito general pueden proporcionar otra capacidad inexistente en las unidades especializadas. Una formación menos especializada y más de propósito general, como un batallón de artillería de campaña,

se puede adaptar rápidamente a nuevos tipos de misiones, tales como proporcionar la seguridad de convoyes en Irak. La eficacia de las fuerzas de propósito general en nuevas misiones específicas, se relaciona con el tiempo otorgado para entrenarse mejor y con el tiempo que pasa mientras lleva a cabo la nueva misión.

El modelo de la disponibilidad de la fuerza de apoyo: El equilibrio entre escalonado y cíclico

Los modelos de disponibilidad de la fuerza proveen las metodologías para el suministro de recursos necesarios para manejar la administración de riesgos. El equilibrio que existe entre los modelos escalonados y los cíclicos, debe permitir la estructura de fuerzas para posibilitar el mejor valor dentro de los riesgos permisibles. La preparación escalonada se refiere a la designación de una jerarquización de prioridades —ciertas unidades cuentan con los recursos necesarios para mantener el máximo nivel de apresto, mientras que otras reciben recursos según el nivel de preparación asignado. Las unidades en el grado de alistamiento más alto se despliegan con mayor frecuencia y cuentan con menos tiempo para prepararse. Si la operación de contingencia requiere más unidades, se incrementarán los recursos asignando



El General de División Michael Kuehr, subcomandante del 8° Ejército de Estados Unidos, se dirige a los participantes en nombre del General Walter Sharp, Comandante General de las Fuerzas de Estados Unidos en Corea, Comando de las Naciones Unidas, Comando de Fuerzas Combinadas, en la 58ª Conmemoración de la Fuerza de Tarea Smith, 10 de julio de 2008.

Ejército de EUA

a unidades con menor grado de alistamiento, para proporcionar un constante flujo de fuerzas, a fin de reforzar las ya empleadas y satisfacer las necesidades del comando combatiente.

En el pasado, el Componente de la Reserva, principalmente actuó como una reserva estratégica radicada en los escalones inferiores de apresto. El enfoque escalonado es el método de preparación de fuerzas más eficaz, en situaciones donde los requerimientos pocas veces exceden las capacidades del nivel de disponibilidad superior. Sin embargo, la capacidad de movilizarse de manera imprevista a gran escala, es fundamental para incrementar el apresto en las unidades de niveles de alistamiento inferior (cuando la demanda sobrepasa la disponibilidad de las unidades de mayor alistamiento). La movilización rápida requiere que se haga una inversión en tiempos de paz, en sistemas que permitan el acceso rápido de personal, capacidades en las instalaciones de entrenamiento y un incremento en las capacidades industriales.

El análisis de costo-beneficios de un sistema de apresto basado en la capacidad presumida de una movilización a gran escala, debe incluir los costos de mantenimiento de la infraestructura para lograr la oportunidad requerida. Como mínimo, el análisis debe reconocer el riesgo, en términos de las probabilidades y potenciales consecuencias, de no hacer y mantener inversiones en movilización.

La preparación cíclica toma en consideración el desarrollo del más alto nivel de apresto en toda la fuerza, separada en estados temporales de disponibilidad. La siguiente unidad designada para desplegarse o reaccionar frente a una contingencia, recibe prioridad de recursos. Una vez que se termine el tiempo designado o el periodo de despliegue de la unidad, esta regresará a su nivel de apresto y asignación de recursos más bajo. Con el tiempo, su alistamiento y recursos se incrementarán paulatinamente, en previsión del siguiente período o despliegue designado. El Componente de la Reserva también puede seguir trabajando en un ciclo de apresto más extenso pero complementario. Mientras mayor sea el requerimiento de fuerzas, más rápido rotarán las unidades en el ciclo.

La metodología cíclica es la más eficaz para producir un permanente suministro de fuerzas por periodos indefinidos en las operaciones de

contingencia en las que la política ordena la rotación de unidades (en lugar de la rotación de individuos). Sin embargo, este modelo se convierte en un uso ineficaz de recursos, si las fuerzas de alto nivel de apresto siguen sin utilizarse en su más alto nivel de preparación. Si se ve desde una perspectiva de costo-beneficio, el beneficio debe tomar en cuenta las misiones comprometidas así como la misión de “prevención y disuasión”.

Las consideraciones de la fuerza total

Al debatir sobre la estructura de fuerzas, muchos mandos se centran en la fuerza operacional en el Componente Activo. En los entornos fiscales y operacionales proyectados, es necesario considerar al Ejército como una sola entidad. La consideración de la fuerza total incluye no solo a los Componentes Activos y de la Reserva del Ejército, sino también pensar de manera holística acerca de las fuerzas generadoras y operacionales como una sola entidad a través de un continuo conjunto de misiones. Un Ejército más pequeño y con recursos limitados, necesitará aprovechar todos los medios disponibles para cumplir con los requerimientos de la misión con recursos reducidos. Todos los esfuerzos, cada vez más, requerirán una sincronización más estricta, con soluciones sin trabas creadas por la percepción tradicional de los roles. Al reconsiderar la fuerza total, los encargados de tomar decisiones necesitarán tener presente las siguientes realidades:

- Los requisitos legales y convenidos para las fuerzas, incluyendo aquellas asignadas a un teatro de operaciones.
- El apoyo del Ejército a otros servicios y otros requerimientos conjuntos, interinstitucionales, intergubernamentales y multinacionales (*JJIM*, por sus siglas en inglés); por ejemplo, proporcionar la protección y sostenimiento necesario, así como establecer las condiciones adecuadas en el teatro para posibles operaciones tipo *JJIM* en el futuro.
- La combinación de fuerzas entre los Componentes Activos y el de la Reserva.
- Los aspectos políticos de los cambios en la estructura de fuerza en el Componente de la Reserva.
- Los requerimientos de disponibilidad de recursos, por ejemplo, cuarteles generales conjuntos y multinacionales a largo plazo, con

finés específicos; necesidades de personal en entrenamiento, transitorio, titulares y estudiantes (*TTHS*, por sus siglas en inglés); soldados no desplegables; y los índices de individuos disponibles en el terreno.

Los riesgos

Las decisiones sobre la estructura de fuerzas deben abordar el delta que existe entre la estructura de las fuerzas y las misiones que se esperan, definiendo claramente los riesgos. Identificar, evaluar y mitigar los riesgos son resultados fundamentales de la estructura de fuerzas. Al final, una declaración de los riesgos permisibles, debe ser informada a los encargados de formular las políticas, acerca de las capacidades y limitaciones de la estructura de la fuerza propuesta. Una manifestación de los riesgos delinearán los argumentos que se presentan en las discusiones relacionadas con la política y ayudarán a determinar hasta qué punto estos se vuelven inaceptables— el borde o línea roja para las Fuerzas Armadas en una misión particular. La taxonomía del marco de evaluación de riesgos del Jefe de Estado Mayor Conjunto (JEMC), provee un enfoque común para categorizar los riesgos en términos de una serie de factores operacionales, desafíos futuros, administración de fuerza e interinstitucionales. Además categoriza los riesgos según su probabilidad y efectos posibles. Colocar las opciones de evaluación de riesgos con respecto a la estructura de fuerzas del Ejército en el marco de referencia del Jefe del Estado Mayor Conjunto, ofrece un método conocido para los formuladores de políticas, el que ayudará a modelar las expectativas y preparará el terreno para la contribución de las instituciones militares a la evaluación del JEMC, una vez se seleccione la estructura de la fuerza.

Afirmaciones comunes

Ahora tenemos que discutir tres afirmaciones comunes:

- La estructura de las fuerzas determina la eficacia del entrenamiento y la supervisión de los comandantes.
- Las fuerzas de operaciones especiales adicionales (SOF, por sus siglas en inglés) pueden disminuir las desventajas de tener una fuerza convencional más pequeña.

- La movilización siempre será rápida.

Los efectos de la estructura de las fuerzas en la supervisión y en el entrenamiento. En la cultura del Ejército, muchos comandantes consideran la estructura de fuerzas como una manera de tratar los asuntos que tienen que ver con el liderazgo y el entrenamiento. Sin embargo, los cambios en el diseño y combinación de fuerzas, no resuelven fácilmente los desafíos de la educación de los comandantes ni del entrenamiento. Por ejemplo, los actuales desafíos en cuanto a la supervisión de los líderes y el entrenamiento puede que tengan más que ver con el ritmo operacional y la reorganización de la base, que con la falta de un comandante de división cuya estructura organizacional incluye brigadas orgánicas. En realidad, incluso en la estructura de fuerzas centrada en divisiones del pasado, más de dos tercios del Ejército no eran divisionarios y simplemente estaban organizados en guarniciones según las tareas. La fuerza no divisionaria pasó a los diseños más modulares en la década de los años 90. Se puede argumentar que los desafíos de educación y entrenamiento son mayores para las actuales fuerzas, en los escalones superiores al nivel de brigada ya que, por lo regular, se despliegan a nivel de equipo, destacamento y compañía, separada de la unidad de la cual dependen en su guarnición de origen.

La educación de los comandantes no es solo una función de la relación orgánica de comando. La capacitación de los mandos es una responsabilidad inherente en todos los niveles, ya sea, asignados, agregados u organizado según las tareas. La tutoría eficaz es el resultado de una relación entre el tutor y el aprendiz, quienes buscan y fomentan una relación bilateral abierta perdurable. A menudo, la tutoría se desarrolla fuera de la cadena de mando. De hecho, el tener un tutor fuera de la cadena de mando, permite la discusión libre que puede mejorar la tutoría. Independientemente, ni la estructura de fuerzas ni el diseño, proporciona la variable dominante para la capacitación de comandantes ni para la tutoría. Probablemente, los diversos ritmos operacionales tienden a hacer más tensas estas relaciones informales, de la misma manera que afectan las relaciones familiares. A medida que disminuye el ritmo operacional, las organizaciones guarnicionales

recuperarán muchos de sus atributos orgánicos, tanto beneficiosos como perjudiciales.

Hay muy poca diferencia en cuanto al entrenamiento que existe entre las divisiones orgánicas y las fuerzas organizadas según la tarea en la guarnición, a medida que disminuye el ritmo operacional. Mientras más grande sea la organización de tarea, reflejará a un mayor nivel los atributos orgánicos. Sin embargo, se podría alegar que la constante rotación de las unidades mejora el acceso a las instalaciones y materiales de entrenamiento en

un lugar específico. Si todas las unidades se desplegaran juntas en una sola instalación, las exigencias simultáneas de entrenamiento podrían exceder las capacidades de la infraestructura del lugar.

Fuerzas de operaciones especiales adicionales. La idea de aumentar el número de tropas y unidades de las SOF, para mitigar los efectos de una fuerza convencional más pequeña es viable, hasta cierto punto. A fin de que esta aseveración sea real, debe ser coherente con una estrategia adecuada y debe tomar en cuenta el método para capacitar a las SOF. Las fuerzas de operaciones especiales principalmente evalúan y seleccionan a sus integrantes de las fuerzas convencionales experimentadas. El obtener candidatos de una relativamente numerosa base de selección, permite concentrarse en la calidad. A medida que disminuye la proporción entre las fuerzas convencionales y las SOF, la calidad del personal puede disminuir. El reciente incremento en el número de Fuerzas Especiales del Ejército, un subconjunto en la comunidad de las SOF, dio cabida a un método para aumentar la base de selección por medio del reclutamiento directo de civiles. Si bien esta descripción es simplista, el programa produce suboficiales de las Fuerzas



Los primeros tropas terrestres de EUA en Corea desembarcan de trenes en algún lugar en Corea del Sur, junio de 1950.

Especiales sin experiencia alguna en la fuerza convencional, aparte del entrenamiento básico. Los candidatos que tradicionalmente provienen de la fuerza convencional actualmente compensan este método. El aumento de la dependencia de este modelo de ingreso directo, puede llevar a las Fuerzas Especiales a una condición poco deseada. Una de las mayores lecciones de los conflictos actuales, es la comprensión mutua de la naturaleza complementaria de las operaciones convencionales y especiales. Sin una comprensión básica de las fuerzas convencionales, las Fuerzas Especiales limitan su capacidad para trabajar y convertir eficazmente en fuerzas convencionales a las fuerzas armadas extranjeras. Las operaciones en Irak y Afganistán demuestran el incremento en la eficiencia de las fuerzas de operaciones especiales, mediante la adecuada incorporación de los integrantes de las fuerzas convencionales. Un tamaño adecuado de las fuerzas convencionales, hace posible el dicho popular de las SOF “calidad en lugar de cantidad”.

La movilización rápida. Una presunción común en la mayoría de los enfoques de reducción en la estructura de fuerzas, incluye la capacidad de movilizar rápidamente e incrementar la estructura

de las fuerzas en tiempo de guerra. Hay un costo relacionado con esta presunción que, por lo regular, no se incluye— el costo que implica desarrollar y mantener la infraestructura de movilización.

Una vez que el Ejército progresivamente comenzó a crecer luego del 11-S, le tomó casi 10 años para incrementar el número de efectivos en 80.000— incluyendo un aumento de excepciones médicas y de otro tipo, además de grandes bonificaciones de retención. Formar una fuerza completamente voluntaria toma tiempo—incluso con una llamada no voluntaria a los reservistas de la Reserva en Alerta. Las unidades del Componente de la Reserva ya forman parte de la estructura de fuerzas y poseen una pequeña infraestructura para las fuerzas ya entrenadas. Los procesos de movilización de unidades del Componente de la Reserva se perfeccionan aún más a través de los años de movilización cíclica. La movilización de una población civil es distinta.

La presunción extendida en la mayoría de los modelos de reducción de fuerza, es la capacidad de rápidamente movilizar efectivos de la población civil, así como aumentar el sector industrial para satisfacer los incrementados requerimientos de equipamiento. La infraestructura para efectuar este tipo de movilización es funcionalmente inexistente. Esta incluiría sistemas y capacidades de entrenamiento de rápido acceso y planes industriales para equipar el rápido incremento de fuerzas. La infraestructura de movilización

es costosa y con baja probabilidad de uso. Por lo tanto, es un blanco presupuestario frecuente y fácil. Toda reducción de estructura de fuerzas que presume un rápido incremento, también debe incluir en su análisis de costo-beneficio el tamaño propuesto y la rapidez del incremento, el tiempo y los costos necesarios para implementarlo y sus riesgos afines. Mientras más pequeña sea la fuerza permanente, mayor será la probabilidad de que se necesite una infraestructura de movilización y los riesgos serán aún mayores para esta, si no está preparada para la tarea.

Conclusión

La revisión integral de la estrategia presentará los elementos de una estrategia impulsada por recursos, con un nuevo análisis de estructura de fuerzas con base en recursos detallados. La magnitud de las directivas para reducir el presupuesto, afectará la intensidad del debate sobre la estructura de fuerzas resultante. En este tipo de entorno, trabajar sobre la base en un marco de referencia objetivo y lógico, proporciona un punto de referencia para guiar las discusiones y sustentar las decisiones. A fin de evitar los errores del pasado, el Ejército deberá tomar decisiones basado en los hechos, con respecto a su estructura de fuerzas. Iluminado por una revisión constante de los supuestos y riesgos, el Ejército debe esforzarse por proporcionar una fuerza de mayor valor.**MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Del discurso del presidente Obama de 13 de abril de 2011: “En los últimos dos años, el secretario Bob Gates valientemente ha enfrentado los despilfarros, ahorrando US\$ 400 billones en los gastos actuales y futuros. Creo que podemos hacerlo de nuevo. No solo necesitamos eliminar el derroche y mejorar la eficiencia y eficacia, sino también tendremos que realizar una revisión fundamental de las misiones, capacidades de Estados Unidos y nuestro papel en un mundo cambiante. Tengo como objetivo la colaboración con el Secretario Gates y los Jefes del Estado Mayor Conjunto en esta revisión y tomaré decisiones específicas sobre los gastos después de terminarla”. Extracto de “Remarks by the President on Fiscal Policy,” *White House Office of the Press Secretary*, 13 de abril de 2011, disponible en <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/13/remarks-president-fiscal-policy>> (accedido el 22 de agosto de 2011).

2. En el acuerdo sobre la deuda pública, las reducciones iniciales en el Departamento de Defensa son US\$ 350 billones en 10 años, que probablemente están cerca de las presunciones de planificación de la Revisión Integral de Estrategia, basada en la declaración presidencial de 13 de abril de 2011. El comité bipartito de seguimiento debe identificar otros US\$ 1,5 millón millones el 23 de noviembre de 2011 con la aprobación del Congreso el 23 de diciembre de 2011. No ratificar las reducciones para el 23 de diciembre invocará reducciones automáticas divididas 50-50 entre la seguridad nacional y los gastos internos. La distribución al Departamento de Defensa se estima en US\$ 500 billones. Con las reducciones automáticas, el Presupuesto de Defensa necesitará eliminar

US\$ 850 billones en los siguientes 10 años. “Military Frets Over Debt Deal’s Potential Cuts,” *CBSNews.com*, 5 de agosto de 2011, <<http://www.cbsnews.com/stories/2011/08/05/politics/main20088546.shtml>> (accedido 22 de agosto de 2011). “Fact Sheet: Bipartisan Debt Deal: A Win for the Economy and Budget Discipline,” *The White House*, <<http://www.whitehouse.gov/fact-sheet-victorybipartisan-compromise-economy-american-people>> (accedido 22 de agosto de 2011).

3. La cita es de una nota escrita al Departamento de Defensa después que fue aprobado el “acuerdo de la deuda pública”. Leon Panetta, “Meeting Our Fiscal and National Security Responsibilities,” *U.S. Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs)*, 3 de agosto de 2011, <<http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1597>> (accedido 22 de agosto de 2011).

4. Se cita a Sean O’Keefe en respuesta a las declaraciones del Subsecretario de Defensa Lynn en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales sobre los roles estratégicos y una revisión de misiones. Erwin, Sandra, *National Defense Weblog*, “Advice to the Pentagon: Stop Fiddling, Come to Grips With Impending Fiscal Doom,” 10 de junio de 2011, <<http://www.nationaldefensemagazine.org/blog/Lists/Posts/Post.aspx?ID=441>> (accedido 22 de agosto de 2011).

5. Gates, Robert, *United States Military Academy (West Point, NY), U.S. Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs)*, 25 de febrero de 2011, <<http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1539>> (accedido 22 de agosto de 2011).