

UN MODELO EXPLICATIVO DE LOS PROCESOS DE CAMBIO EN LAS ORGANIZACIONES MILITARES. LA RESPUESTA DE ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DEL 11-S COMO CASO DE ESTUDIO*

An explicative model of the processes of change in military organizations: the response of the United States after 9/11 as a case study

JAVIER JORDÁN

Universidad de Granada

RESUMEN

Este artículo propone un modelo teórico para explicar los procesos de cambio en las organizaciones militares. Para ello, expone, en primer lugar, los argumentos centrales de las principales teorías que han tratado de dar cuenta del origen de estos procesos. Posteriormente, aplica el modelo teórico integrador a un caso de estudio de especial relevancia: los procesos de innovación de las fuerzas de operaciones especiales norteamericanas en la lucha contra Al Qaeda después de los atentados del 11-S.

Palabras clave: estudios estratégicos, innovación militar, Estados Unidos, fuerzas de operaciones especiales

ABSTRACT

This paper advances a theoretical model to explain the processes of change in military organizations. It begins by setting out the main theories that have been advanced in order to explain the origin of these processes. It then applies the integrative theoretical model to a case study of particular relevance: the innovation processes of US special operations forces in the fight against Al Qaeda after the 9/11 attacks.

Key words: strategic studies, military innovation, United States of America, special operations forces

* El autor agradece a los dos revisores anónimos de la revista y al Prof. Josep Baqués de la Universidad de Barcelona, sus observaciones y comentarios sobre la versión previa de este artículo.

I. INTRODUCCIÓN

Es habitual que las organizaciones ofrezcan resistencia a los grandes cambios, los ejércitos no son una excepción al respecto. Es más, algunas de sus notas distintivas como la jerarquía, la disciplina y la tradición ponen freno a las innovaciones de gran calado. Pero, sin embargo, la experiencia nos muestra que los ejércitos evolucionan y que, a veces, se transforman de un modo revolucionario (Krepinevich 1994; Murray 1997; Horowitz y Rosen 2005). Lo que lleva a preguntarse por qué y cómo.

La respuesta a ambas interrogantes ha dado cuerpo a una línea de investigación sobre innovación militar dentro de los estudios estratégicos. Este artículo, que se inscribe en dicha rama de la Ciencia Política, tiene como propósito ofrecer un modelo que asuma los principales elementos de las teorías que, hasta el momento, han tratado de explicar los procesos de innovación militar, aplicando dicho modelo a un caso de estudio de particular interés y relevancia. Se trata del proceso de transformación que ha experimentado el Comando Conjunto de Operaciones Especiales de las fuerzas armadas norteamericanas (JSOC en sus iniciales en inglés), con el fin de adaptarse a la lucha contra Al Qaeda y otros grupos afines tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Para ello, el artículo se estructura del siguiente modo. En primer lugar, se delimita el concepto de innovación militar y se exponen las diversas explicaciones que la literatura especializada ha ofrecido sobre el origen de los procesos de innovación. Seguido, se presenta la propuesta de modelo, que trata de ofrecer un marco coherente y compartido basado en explicaciones previas. A continuación se aplica el modelo al caso de estudio, describiendo, inicialmente, los cambios experimentados por el JSOC desde el 11-S hasta la actualidad, realizando acto seguido un análisis explicativo de dicho proceso a la luz del modelo propuesto.

Hace más de quince años, los historiadores militares Williamson Murray y Allan R. Millet (1999: 4) negaban la existencia de una gran teoría que diera cuenta de los procesos de innovación militar. Trabajos más recientes constatan la pluralidad de visiones que, a menudo, se presentan como contrapuestas (Grissom 2006). La pregunta de investigación que da origen a este artículo es si realmente dichas interpretaciones sobre la innovación militar son incompatibles o si, por el contrario, es posible hallar puntos de encuentro. Nuestra hipótesis se decanta por la existencia de aspectos complementarios que permiten entender mejor los procesos de innovación a través de un modelo que ofrezca una visión superadora y comprehensiva, gracias a la complementariedad de las explicaciones realizadas hasta ahora.

II. QUÉ SON Y CÓMO SE EXPLICAN LOS PROCESOS DE INNOVACIÓN MILITAR

En la literatura especializada se pueden encontrar diversas definiciones de la innovación militar. En un trabajo de revisión y síntesis, Adam Grissom (2006: 907) destaca tres elementos característicos de este concepto:

- Es un cambio en el modo de operar de las fuerzas militares, lo cual excluye las reformas de carácter administrativo, a no ser que tengan un efecto claro sobre la praxis operacional.
- Su impacto y alcance es significativo, donde las reformas menores o aquellas cuya efectividad real es ambigua y no constituyen una auténtica innovación.
- De manera tácita, se entiende que toda innovación conlleva un incremento sustancial en la eficacia de las fuerzas militares. Solo las reformas que mejoran el modo de combatir son estudiadas como innovaciones, ya que pocos prestarán atención a cambios que resultan contraproducentes.

La propuesta de Grissom se ha convertido en una referencia común en las publicaciones académicas sobre innovación militar y será la utilizada en este trabajo. A partir de ella, se define la innovación militar como: un cambio que afecta sustancialmente a la doctrina, al adiestramiento y, a menudo, a la orgánica y/o materiales en una o varias ramas de un ejército, al tiempo que supone un aumento considerable de su efectividad al cumplir alguna o varias de las misiones asignadas.

La innovación se distingue de la mera adaptación. Esta última es un cambio de menor calado y se refiere a modificaciones en tácticas, técnicas y procedimientos para mejorar el desempeño operativo que no requieren cambios en la doctrina formal (Farrell 2010: 569). No obstante, con el tiempo, esos cambios adaptativos pueden ser incorporados a la doctrina, provocando la modificación de esta última. También pueden incentivar cambios importantes en la estructura, en el adiestramiento y/o en los materiales. En caso de que así fuera, las adaptaciones acabarían dando lugar a auténticas innovaciones militares.

En el artículo al que se aludía hace un momento, Adam Grissom (2006: 908-924) ofrece una síntesis de las diversas interpretaciones sobre el porqué y cómo de las innovaciones militares. En las siguientes líneas me basaré en ese trabajo, al que añadiré explicaciones alternativas de otros autores.

Barry R. Posen (1984: 16) fue uno de los pioneros en los estudios sobre innovación militar con su libro *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Según Posen, la explicación de los cambios doctrinales en los ejércitos se encuentra en la gran estrategia de sus respectivos estados. Y esta, a su vez, responde a los cambios del entorno estratégico. Dichas transformaciones pueden derivarse de alteraciones en la distribución

de poder en el sistema (declive y aparición de nuevas potencias), mejora de las capacidades militares de adversarios u oportunidades derivadas de ciertos avances tecnológicos. Esos cambios —y la intervención de los responsables políticos civiles exigiendo la adaptación de los ejércitos a ellos— serían los factores determinantes de la innovación.

De este modo, Posen sitúa el motor de la innovación fuera de la organización militar. El empuje principal provendría del nivel político (de ahí que este modelo explicativo se conozca como *relaciones civiles-militares*). La influencia ejercida por los políticos y técnicos civiles podría ser directa —exigiendo cambios a la cúpula militar— o indirecta, a través de oficiales de alto rango convencidos de la necesidad de la innovación. Posen denomina a estos últimos *mavericks* (un término inglés para referirse a personas que se conducen con iniciativa e independencia). Los oficiales *mavericks* actuarían como aliados de los responsables civiles, les proporcionarían asesoramiento técnico e impulsarían directa o indirectamente el cambio dentro de la institución militar.

Una segunda corriente es la de quienes explican la innovación a partir de la *rivalidad entre los ejércitos* que componen las fuerzas armadas de un determinado país. Asumen que la escasez de recursos impulsa a competir y, en consecuencia, a innovar. Por ello centran su estudio en cómo los ejércitos aceptan y promueven el cambio con el fin de mantener —y en la medida de lo posible aumentar— su asignación presupuestaria. Es decir, según esta interpretación, los ejércitos innovan por iniciativa propia, sin necesidad de recibir presiones por parte del poder político.

Al disputar por los recursos, los ejércitos se mantienen atentos a la aparición de nuevas necesidades y misiones. Una vez identificadas, tratan de asumirlas desarrollando capacidades que requieren innovación. Otras veces, el nicho a ocupar no es completamente novedoso, sino el replanteamiento de una antigua misión que sale de nuevo ‘a concurso’. En cualquier caso, el resultado es el mismo: los ejércitos compiten por hacerse con ella y de camino surge la innovación (Davis 1967: 21; Cote 1996: 77-78). Según esta perspectiva, la inercia institucional, que en circunstancias normales ralentiza o impide los procesos de innovación, disminuye cuando los ejércitos se enzarzan en batallas burocráticas por el reparto presupuestario.

Una tercera explicación es la que ofrece Stephen P. Rosen (1991), conocida como *competición intra-servicio*. Rosen cuestiona la importancia que Barry Posen otorga al nivel político, pues considera que las innovaciones impulsadas exclusivamente desde la esfera civil suelen fracasar. También rebaja la importancia dada por Posen a los militares *mavericks* ya que, por su carácter independiente, carecen de influencia corporativa. En opinión de Rosen (1991: 18-22), las dinámicas que acaban generando la innovación se producen más bien entre las ramas, departamentos o especializaciones de un mismo ejército (siendo este, por ejemplo, el de tierra, mar o aire). Para Rosen, el proceso de innovación se encuentra marcado por dos etapas.

En la primera, algunos oficiales de alta graduación se percatan de la existencia de nuevas necesidades generadas por alteraciones en el entorno estratégico que requieren cambios dentro de su propio ejército. El mecanismo sería, en cierto modo, similar al de la adecuación entre los objetivos de acción exterior del Estado y la doctrina militar de la que habla Posen en el modelo civil-militar. Sin embargo, en la explicación de Rosen, la iniciativa surge dentro de las fuerzas armadas. En esta primera fase, los oficiales senior, apoyados también por cuadros intermedios, desarrollan una explicación de las necesidades que se plantearán en la siguiente guerra y cómo deberá combatirse para vencer en ella. Esa nueva visión se traducirá en tareas y misiones críticas a realizar, tanto en tiempo de paz como de guerra. Y dichos cometidos serán los que afecten realmente al modo cómo se conduce la organización militar (Rosen 1991: 20). El proceso suele ir acompañado de un debate intelectual dentro del propio ejército. A través de la reflexión colectiva, los promotores del cambio buscan aliados y recursos para lograr la aceptación de su propuesta y su consiguiente implementación.

La segunda etapa suele ir en paralelo al debate intelectual. Consiste en *crear vías orgánicas que consoliden el cambio*. Según Rosen (1991: 20-21), el sistema de ascensos desempeña una función clave a la hora de ejercer influencia dentro de las organizaciones militares. Durante el debate, los oficiales senior, partidarios del cambio, intentan ganar para su causa a oficiales brillantes de las siguientes generaciones y preparan itinerarios de ascenso profesional acordes con la innovación, que a veces pueden llegar a suponer la creación de una nueva rama dentro del ejército (como fue, en su día, la aviación naval o las unidades de helicópteros de las fuerzas terrestres). Además de conducir a oficiales jóvenes que comparten la visión a posiciones de responsabilidad según se vaya produciendo el relevo generacional, esas trayectorias contribuyen a la institucionalización del cambio.

La cuarta explicación se centra en los *factores de índole cultural* que afectan a los procesos de innovación. Según Theo Farrell y Terry Terriff (2002: 7-10), la cultura —entendida como un conjunto de creencias subjetivas sobre el mundo social y natural que define los actores, la situación de estos y las posibilidades de acción— es un factor clave a la hora de entender los objetivos, estrategias y modos de operar de un determinado ejército. Es decir, la cultura influye, a menudo de manera implícita, en la dirección que adoptará la innovación. Por ello, las transformaciones culturales —tanto de la estratégica de la sociedad y sus élites, como la organizacional de la institución militar— pueden convertirse en un potente motor de innovación en los ejércitos.

Otra autora que destaca el potencial explicativo de los factores culturales es Elizabeth Kier, quien rechaza la importancia que tanto Posen como Rosen atribuyen a los cambios en el entorno estratégico como impulsores externos de la innovación. En opinión de Kier (1997: 144-145), la variable más relevante a la hora de explicar la innovación es la cultura de las organizaciones militares. Kier escribe desde la Ciencia Política, pero su tesis coincide con la del historiador

militar Williamson Murray (2002: 16-18), que también concede una notable importancia a la cultura de las instituciones militares en los procesos de cambio.

La importancia de los factores culturales nos lleva a la quinta explicación que pone el énfasis en el aprendizaje organizacional, entendido como un proceso mediante el cual una organización militar utiliza nuevos conocimientos adquiridos a través de la experiencia o del estudio de la realidad, con el fin de ajustar sus normas institucionales, su doctrina y procedimientos de un modo que le permitan minimizar errores previos y maximizar su futura eficacia (Downie 1998: 22). Aunque la cultura organizacional desempeña un rol significativo en el aprendizaje organizacional, también contribuyen otros factores como la creación de instituciones, dentro del propio ejército, orientadas a la extracción, interpretación y difusión de lecciones aprendidas, así como a la puesta en marcha de procesos de aprendizaje (Davidson 2010: 20).

Una sexta explicación atiende a los procesos de innovación horizontal y abajo-arriba. Adam Grissom (2006: 920-924) destaca su importancia, al advertir la existencia de anomalías empíricas que un enfoque *top-down* no permite explicar. Tal como apunta Grissom, la historia militar ofrece numerosos ejemplos de innovaciones que han seguido una dirección abajo-arriba y horizontal. Uno de ellos es el que detecta Robert T. Foley (2012) en su estudio sobre las innovaciones del ejército alemán en el frente occidental entre los años 1916-1918, que se plasmaron en la defensa en profundidad y en otras mejoras continuas de su sistema defensivo. Fueron cambios desarrollados por las propias unidades tácticas y se diseminaron entre ellas, sin esperar la aprobación de instancias superiores.

Siguiendo con la revisión, se puede hablar de una séptima explicación, cuya ausencia dejaría en precario la comprensión de los procesos de innovación. Se trata de los avances tecnológicos. Martin Van Creveld (1991: 1), en un trabajo que analiza la relación entre tecnología y guerra desde el segundo milenio antes de Cristo hasta la actualidad, afirma que la tecnología afecta a la organización y doctrina de los ejércitos, además de sus capacidades. Van Creveld (1991: 319) distingue entre innovación tecnológica e innovación militar, siendo la segunda la que confiere auténtica ventaja competitiva. No es el arma más avanzada la que otorga superioridad, sino su interacción contra otros sistemas mediante nuevos desarrollos doctrinales (y a veces también orgánicos). Esta idea, ampliamente compartida en los estudios sobre innovación militar, también ha sido aplicada a lo que hace algunos años se llamó la Revolución en los Asuntos Militares (Rosen 2010).

Una última explicación de los procesos de innovación militar radica en la emulación de aquellas adoptadas por los ejércitos de otros países. La emulación puede estar justificada por un cálculo racional en la medida en que se trata de asumir un cambio que ya ha sido desarrollado y experimentado con éxito por fuerzas armadas extranjeras. Desde esa perspectiva, la emulación es una estrategia eficiente, pues ahorra los costes que conlleva todo proceso de ensayo y

error. Al mismo tiempo, es racional si la innovación importada resulta necesaria y se dispone de recursos para asumirla. La generalización de las emulaciones da lugar a procesos de difusión militar. Según Michael C. Horowitz (2010), la difusión militar se produce cuando un proceso de innovación alcanza un grado de maduración que le permite demostrar su efectividad tanto en la guerra como en tiempo de paz. Es en ese momento cuando el resto de actores cuentan con información suficiente para comprender el significado de esa innovación concreta y, en consecuencia, algunos de ellos se sienten impulsados a emularla. Otros, sin embargo, no lo hacen porque no lo necesitan, no cuentan con los recursos necesarios para ello o porque las barreras internas de sus organizaciones militares impiden el cambio. La Tabla 1 ofrece una síntesis de las diversas explicaciones existentes hasta el momento sobre el origen de los procesos de innovación militar.

Tabla 1. Explicaciones previas sobre el origen de los procesos de innovación militar

Autores	Variables independientes	Casos de estudio
Barry Posen (1984)	Cambios en el entorno estratégico, presión de los responsables civiles sobre los militares	Cambios operados en la doctrina militar de Alemania, Francia y Reino Unido en los años inmediatamente previos a la Segunda Guerra Mundial
Vicent Davis (1967); Owen R. Cote (1996)	Competencia entre los ejércitos por el reparto presupuestario	Programa de misiles balísticos Polaris de la US Navy frente al programa a Minuteman de la USAF
Stephen P. Rosen (1991)	Oficiales senior que, a partir de los cambios operados en el entorno estratégico, elaboran una visión que tratan de implementar en su propia organización	Desarrollo del sistema de defensa aéreo británico previo a la Segunda Guerra Mundial Desarrollo de la guerra anfibia y de la guerra aeronaval por Estados Unidos antes de la Segunda Guerra Mundial-Doctrina norteamericana de contrainsurgencia en la década de 1960
Elizabeth Kier (1997); Williamson Murray (2002); Theo Farrell y Terry Terriff (2002)	Cultura organizacional de los ejércitos	Doctrina defensiva francesa durante el periodo de entreguerras (Primera y Segunda Guerra Mundial) Mecanización del ejército irlandés tras la independencia del país
Janine Davidson (2010)	Sistemas de aprendizaje organizacional	Desarrollo de doctrinas de contrainsurgencia por el US Army en Vietnam e Irak

Autores	Variables independientes	Casos de estudio
Adam Grissom (2006); Robert T. Foley (2012)	Experiencias en combate que se transmiten desde los niveles inferiores de la organización a otras instancias de nivel similar y superior	Cambios doctrinales del ejército alemán en el frente occidental durante la Primera Guerra Mundial Empleo innovador del sistema de mando y control digitalizado Force XXI Battle Command Brigade and Below (FBCB2) por el US Army en Irak.
Martin Van Creveld (1991)	Avances tecnológicos	Evolución de las batallas terrestres, guerra de sitio y de la guerra naval desde la antigüedad hasta el presente
Michael C. Horowitz (2010)	Emulación de las innovaciones de ejércitos extranjeros condicionada por la percepción de su efectividad, su necesidad para el país que emula y la disponibilidad de recursos requeridos para llevarla a cabo	Royal Navy de mediados del siglo XIX y principios del XX respecto a avances tecnológicos de la marina de guerra francesa

Fuente: elaboración propia.

III. UN MODELO EXPLICATIVO DE LOS PROCESOS DE INNOVACIÓN MILITAR

Una vez expuestas las principales interpretaciones sobre el origen de los procesos de innovación militar, ofrezco un modelo explicativo que aspira a reformular y superar las propuestas precedentes. De esas visiones, el modelo toma diversos aspectos que, a mi juicio, explican correctamente el inicio de la innovación y ofrece una nueva propuesta de carácter comprensivo. La Figura 1 ilustra los componentes de dicho modelo explicativo.

Figura 1. Modelo explicativo sobre el origen de los procesos de innovación militar



Fuente: elaboración propia.

Según este modelo, la innovación militar —que ya se ha definido al comienzo del artículo— es una respuesta a los cambios que se producen en el entorno de la organización en su sentido más amplio. Incluyen desde el contexto internacional, hasta las circunstancias políticas, sociales, económicas, tecnológicas y culturales del país en cuestión, pasando por las características peculiares del teatro de operaciones en el que actúa el ejército susceptible de experimentar el proceso de innovación.

Sin embargo, las dos variables independientes del modelo no se refieren tanto los cambios en el entorno per se, como al impulso que genera la percepción de dichos cambios por parte de los responsables políticos y por parte de determinados militares. Esos militares pueden ser oficiales de alta graduación (tal como señalan Posen y Rosen) o profesionales de las armas situados en niveles inferiores del escalafón, pero con un contacto directo con las operaciones sobre el terreno (según las aproximaciones de innovación abajo-arriba y horizontal identificadas por Grissom y Foley). La reducción de las variables independientes a las dos señaladas, en lugar de las decenas de variables que se pueden identificar en el entorno externo de la organización militar, simplifica y hace manejable el modelo propuesto.

Las dos variables me parecen necesarias pues, aunque según Rosen (1991) el protagonismo del proceso lo tenga el impulso militar, también se constatan en la historia casos de innovaciones promovidos por las autoridades civiles (Posen 1984; Pierce 2004). Y si bien existen ejemplos —como los que identifica Rosen en sus trabajos— donde la iniciativa es fundamentalmente militar, lo cierto es que resulta cuestionable que la innovación hubiera podido realizarse sin la aprobación, al menos tácita, de las autoridades políticas. Por ejemplo, la innovación norteamericana en el periodo de entreguerras en materia de doctrina anfibia o de empleo de portaviones entrañó cambios doctrinales que habrían podido pasar inadvertidos a un control civil no demasiado atento, pero también nuevas y grandes inversiones materiales que sin duda debieron contar con el beneplácito de las instancias civiles.

Al mismo tiempo, tanto el impulso político como la promoción del cambio por parte de algunos militares senior no garantizan el éxito del proceso de innovación. Por ello, el modelo incluye cinco variables intervinientes que proceden de elementos presentes en las explicaciones expuestas en el epígrafe anterior.

La primera es la coalición proinnovación de la que habla Stephen P. Rosen (1991). La coalición está formada por oficiales de alta graduación, que suman a su causa a oficiales jóvenes y que tratan de hacer valer su visión dentro de la organización militar. El éxito o fracaso de esa batalla burocrática constituye una variable interviniente clave. A ello contribuyen otras dos variables intervinientes extraídas de propuestas de otros autores (cuarta y quinta explicaciones del epígrafe anterior). Se trata de una cultura organizativa favorable a la innovación y de la existencia de sistemas de aprendizaje organizacional efectivos, que

contribuyan a detectar e interpretar correctamente los cambios en el entorno con el fin de promover la adaptación a ellos. La inclusión de estas dos variables intervinientes ayuda a explicar tanto los procesos de innovación *top-down*, como *bottom-up* y horizontales. También los procesos de emulación, pues como señala el estudio de Horowitz (2010) sobre la difusión militar, los ejércitos aprenden de las experiencias y logros de otras fuerzas armadas.

La disponibilidad de recursos y de avances tecnológicos que permitan materializar los cambios doctrinales —núcleo de la innovación— cumple, asimismo, un rol fundamental como variable interviniente. Sin los medios necesarios, los conceptos doctrinales quedarían estancados en la etapa ideacional del proceso de innovación. Por último, la variable interviniente ‘competencia con otras ramas organizativas del aparato estatal de seguridad y defensa’ se hace eco de la teoría de la rivalidad entre ejércitos de un mismo país, pero se distingue de ella al ampliar esa competencia con otras ramas organizativas, ya sea dentro del árbol institucional del mismo ejército (artillería, caballería, diversos tipos de infantería o, como sucede en el caso de estudio elegido para este artículo, unidades de operaciones especiales), en el seno de las fuerzas armadas (entre ejércitos) o con otras ramas de la administración relacionadas con la seguridad y defensa del Estado, con las que pueda competir a la hora de asumir nuevas misiones: servicios de inteligencia, fuerzas policiales, de respuesta a catástrofes, etcétera.

Al mismo tiempo, conviene señalar que la competencia burocrática en el seno de las fuerzas armadas es compatible con la cooperación entre los ejércitos que las componen en el desarrollo de las operaciones militares. La mayoría de las fuerzas armadas actuales reconocen el valor de lo conjunto—*jointness* (actuación coordinada de las fuerzas de tierra, mar y aire, más la dimensión cibernética y espacio exterior)—, en particular a la hora de afrontar los denominados conflictos híbridos (Baqués 2015). Ello no impide que subsistan dinámicas competitivas y batallas burocráticas entre los diversos ejércitos (Weitz 2004).

Una vez expuesto el modelo, paso a contrastarlo con el caso de estudio de este artículo: los cambios experimentados por el Joint Special Operations Command (JSOC) como parte de la respuesta de Estados Unidos al escenario estratégico abierto por los atentados del 11 de septiembre de 2001. He elegido un solo caso de estudio porque permite profundizar en él y observar en detalle como entran en juego las variables que componen el modelo. Seleccione este caso concreto por su relevancia. El empleo de unidades de operaciones especiales en la lucha contra el terrorismo ha sido una de las líneas de actuación más destacadas en la respuesta norteamericana tras los atentados del 11-S, tanto en las administraciones Bush como en las dos de Obama (Klaidman 2012). Al mismo tiempo, los cambios operados en este tipo de fuerzas se han convertido en referente para un elevado número de países aliados de Estados Unidos (Rodríguez y Jordán 2015).

IV. PRESENTACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: EL DESARROLLO DEL JSOC

La creación del Joint Special Operations Command (JSOC) en 1980 fue una innovación militar en el seno de las fuerzas armadas norteamericanas. Una innovación que tuvo su origen, por un lado, en la emulación de las fuerzas de operaciones especiales de otros países (concretamente del SAS británico) y, por otro, en la respuesta a los cambios producidos en el entorno estratégico y a determinados shock externos, en concreto al fiasco que supuso la operación de rescate de rehenes estadounidenses de la embajada en Irán (McChrystal 2013). En aquel momento, Estados Unidos ya contaba con fuerzas de operaciones especiales, pero su principal función consistía en instruir y apoyar a las fuerzas —tanto convencionales como irregulares— de países en conflicto donde se encontraban en juego intereses norteamericanos. Estaban especializadas en tácticas de guerra irregular y su cometido exigía la capacidad de empatizar y aliarse con fuerzas autóctonas en escenarios geográficos muy variados, desde Vietnam a Centroamérica.

La creación del JSOC se explica por una necesidad diferente. Se trataba de utilizar a una élite de entre las fuerzas de operaciones especiales para misiones puntuales, muy sensibles y a menudo secretas: rescate de rehenes, reconocimiento estratégico y captura o muerte de miembros de alto nivel de grupos terroristas, insurgentes o narcotraficantes. Se pretendía responder así a un problema emergente en el escenario de seguridad para el que las fuerzas convencionales no estaban preparadas. Otra novedad fue el carácter conjunto del mando, es decir, integraba orgánicamente a unidades de las fuerzas terrestres, navales y aéreas. Las misiones a desempeñar lo requerían y el desastre de la operación Eagle Claw (el rescate de los rehenes en Irán) puso en evidencia el peligro de emplear esos componentes sin un prolongado entrenamiento conjunto previo, ni una cadena de mando clara. Al mismo tiempo, el JSOC se situó fuera de la estructura de mando de los ejércitos, dependiendo del Estado Mayor de las fuerzas armadas y, por tanto, más accesible a misiones asignadas directamente desde la Casa Blanca. La mayoría de las operaciones efectuadas por el JSOC antes del 11-S son secretas. No obstante, ha trascendido su empleo en la invasión de la isla de Granada en 1983, en Honduras a lo largo de la década de 1980, en la búsqueda y muerte del narcotraficante colombiano Pablo Escobar y en la lucha contra el cabecilla insurgente Mohamed Farrah Aidid en Somalia en 1993. En el marco de esta última misión, el JSOC protagonizó el episodio Black Hawk Down. Posteriormente, el JSOC operó en Balcanes en misiones de búsqueda y captura de criminales de guerra serbios (Ambinder y Brown 2012).

Las principales unidades de operaciones especiales que componen el JSOC son: el 1st Special Forces Operational Detachment-Delta del US Army —más conocido como Delta Force; el Naval Special Warfare Development Group (DEVGRU) de la US Navy —también conocido como SEAL Team Six— y el 24th Special Tactics Squadron de la USAF, cuyos miembros actúan como controladores aéreos de

combate y operadores en misiones de rescate. A ellos se añaden otras unidades de apoyo en materia de comunicaciones, inteligencia, entrenamiento, logística y transporte. En los despliegues en zona de operaciones, el JSOC integra normalmente al 75th Ranger Regiment y al 160th Special Operations Aviation Regiment del US Army.

El JSOC ha experimentado un crecimiento sustancial en la década posterior a los atentados de Washington y Nueva York, pasando de unos 1.800 efectivos en el momento de producirse el 11-S, a cerca de cuatro mil apenas diez años después (Morgan 2015). Ese incremento es consecuencia del protagonismo adquirido en la lucha contra el terrorismo de inspiración yihadista en diversos lugares del mundo. Los principales escenarios de actuación han sido Afganistán e Irak, donde los destacamentos desplegados en ambos países (Task Force 5 en el primero y Task Force 20 en el segundo) se integraron en 2003 en la Task Force 121 por razones logísticas y como respuesta a la conexión existente entre ambos teatros de operaciones.

El JSOC forma parte del US Special Operations Command (US SOCOM), creado en 1987 y del que dependen administrativamente las fuerzas de operaciones especiales de Estados Unidos. Pero, como decimos, el JSOC se distingue por dedicarse fundamentalmente a operaciones de acción directa y de reconocimiento especial (también denominados ‘operaciones negras’, por su carácter muchas veces confidencial). Entre ellas destacaron la localización y muerte de Abu Musab Al Zarqawi (líder de Al Qaeda en Irak) en junio de 2006 y la operación contra Osama Bin Laden en Abbottabad en mayo de 2011. Dos especialmente señaladas entre las, literalmente, miles de acciones similares contra cuadros de nivel alto y medio de organizaciones terroristas e insurgentes efectuadas en Irak, Afganistán, Yemen y Somalia. El JSOC se ha convertido así —junto con la campaña de ataques con drones de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en Pakistán— en una herramienta privilegiada por las administraciones Bush y Obama a la hora de buscar y capturar/matar a líderes terroristas en diversos lugares del mundo (Klaidman 2012).

Este hecho diferencia al JSOC de otras fuerzas de operaciones especiales, dependientes también del SOCOM, que han venido desempeñando desde el 11-S un abanico más amplio de cometidos relacionados con la formación y cooperación con ejércitos de otros países en materia de lucha antiterrorista, así como con las operaciones de estabilización, como son, por ejemplo, la reforma del sector de la seguridad y las relaciones de cooperación civil-militar (CIMIC). Dichas fuerzas han experimentado también un notable incremento de sus efectivos y de su asignación presupuestaria en la década posterior a los atentados de Washington y Nueva York. Solo en Afganistán, ha llegado a haber 17.300 miembros de las fuerzas de operaciones especiales norteamericanas que han contado con el apoyo de otros 17.000 efectivos. Un número sin comparación posible en los conflictos librados por Estados Unidos en el siglo XX (Robinson 2013: 262-266).

V. APLICACIÓN DEL MODELO TEÓRICO AL ORIGEN DE LAS INNOVACIONES EXPERIMENTADAS POR EL JSOC DESPUÉS DE LOS ATENTADOS DEL 11-S

El JSOC se creó para satisfacer una necesidad planteada por el entorno estratégico de las décadas de 1970 y 1980 (un aspecto presente en las teorías de Posen y Rosen y asumido por el modelo que propongo), y en la gestación de alguna de las unidades que lo componen —en concreto la Delta Force creada en 1977. Sirvieron como fuente de inspiración, los equipos de SAS británicos y australianos (un ejemplo de difusión militar, también contemplado en el modelo). Sin embargo, este artículo se centra exclusivamente en los procesos de cambio experimentados por el JSOC tras el 11-S.

Precisamente, fue la percepción del cambio de escenario estratégico, palpable tras los atentados de Washington y Nueva York, lo que generó el impulso tanto político como militar que iniciaron el proceso de cambio en el JSOC. La concepción estratégica de la lucha contra Al Qaeda como una ‘guerra contra el terror’, nada más producirse los atentados, dio respaldo político al empleo de las fuerzas armadas contra el terrorismo global. Más en concreto, para el entonces vicepresidente Dick Cheney, como para el secretario de Defensa Donald Rumsfeld, el JSOC debía convertirse en la principal herramienta a la hora de capturar o matar a los cuadros de Al Qaeda en cualquier lugar del mundo, incluyendo países con los que Estados Unidos no estaba en guerra.

Esa postura contrastaba con la ‘política de los Tomahawk’ de la anterior administración Clinton, que en efecto había lanzado misiles de crucero como represalia a los atentados de Al Qaeda contra las embajadas norteamericanas de Kenia y Tanzania en agosto de 1998, en un intento de matar a Bin Laden y de dañar sus instalaciones en Afganistán. Según relata Richard A. Clarke (2002: 237), antes de lanzar los misiles, se planteó en el Consejo de Seguridad Nacional la posibilidad de utilizar al JSOC contra los líderes de Al Qaeda en Afganistán, pero la opción quedó descartada de inmediato. El episodio Black Hawk Down pesaba demasiado en los cálculos de la Casa Blanca y del propio Pentágono. Sin embargo, los atentados de Washington y Nueva York provocaron un vuelco estratégico que permitió su uso en términos muy diferentes, lo cual, según prevé el modelo, puso en marcha el proceso de innovación.

Hasta aquel momento, la CIA había liderado las operaciones encubiertas contra redes terroristas transnacionales. Su capacidad paramilitar era limitada, por lo que la agencia solicitaba al Pentágono operadores de fuerzas especiales para misiones concretas, incluyendo lógicamente efectivos del JSOC. Sin embargo, tras el 11-S, Rumsfeld se propuso cambiar radicalmente la situación. Su idea consistía en convertir al JSOC en un instrumento privilegiado en la lucha contra el terrorismo, con capacidad autónoma y dependiente en exclusiva del secretario de Defensa (Scahill 2013).

Las implicaciones de este nuevo enfoque eran severas desde el punto de vista legal y político. Después del escándalo Irán-Contra en la década de 1980, el Congreso norteamericano ejerció un mayor control sobre las operaciones encubiertas de la CIA. La Intelligence Authorization Act de 1991 obligaba a que todas las acciones encubiertas recibiesen autorización escrita del Presidente y a que la Casa Blanca informase sobre ellas a los comités de inteligencia de la Cámara de Representantes y del Senado.

Sin embargo, Cheney y Rumsfeld pretendían actuar con discreción y flexibilidad, presentando las actividades de inteligencia del JSOC como Advance Force Operations (AFO), es decir como operaciones militares realizadas por efectivos que preceden a las fuerzas convencionales en el área de operaciones, con el fin de preparar la actuación de estas. Al tratarse de operaciones militares, no estaban sujetas al control de los comités de Inteligencia del Congreso. Se trataba de un subterfugio legal, pues no siempre había planes de despliegue posterior de una fuerza. Y, al valerse de él, los responsables políticos del Pentágono y de la Casa Blanca podían utilizar al JSOC en cualquier lugar del mundo con el mínimo control, sin transparencia y sin rendición de cuentas. Por otra parte, Rumsfeld pretendía sacar el planeamiento y ejecución de las operaciones de búsqueda y captura/muerte de los procesos convencionales del Pentágono. No confiaba en que fueran lo suficientemente atrevidos y ágiles a la hora de concebir y llevar a cabo tales acciones. Por ello, en julio de 2002, envió una directiva secreta al general Charles Holland, comandante del SOCOM, para que diseñase una campaña antiterrorista descentralizada, que soslayara la cadena de mando militar convencional (Scahill 2013).

No sorprende que este proyecto causara malestar en otras ramas de la administración. En la CIA, porque veía a los operadores del JSOC como aficionados en materia de espionaje y porque las actividades de inteligencia del JSOC podían interferir en operaciones de la agencia en determinados escenarios. En los comandos militares regionales, porque insertaba unas fuerzas en sus respectivas áreas de operaciones sobre las que no tenían control ni información. Y en el Departamento de Estado, porque los equipos de inteligencia del JSOC, que actuaban desde algunas embajadas bajo el inocuo título de Military Liaison Elements, lo hacían sin mantener informado al embajador ni al jefe de estación de la CIA (Mazzetti 2013). Además, el hecho de que militares vestidos de civil desarrollaran labores de espionaje hacía que perdieran su estatus de combatientes legales de acuerdo con la Convención de Ginebra.

Estas reticencias no frenaron el propósito del secretario de Defensa Rumsfeld. El principal obstáculo fue, sin embargo, que ni el JSOC ni el SOCOM —en conjunto— se encontraban, por entonces, preparados para asumir el proyecto estratégico ideado por los responsables políticos del Pentágono y de la Casa Blanca. El SOCOM era, en realidad, un comando ‘administrativo’, cuya función consistía en entrenar a las fuerzas de operaciones especiales, mantenerlas preparadas y enviarlas a los comandos regionales del Pentágono para que actuasen bajo las órdenes de estos. Por otra parte, los efectivos del JSOC eran

fuerzas muy selectas que se insertaban en un determinado escenario con la ayuda logística y operativa de otras unidades de las fuerzas armadas y basándose en inteligencia producida por otros, en muchos casos por la CIA. Esta limitación se puso de manifiesto nada más producirse el 11-S. Rumsfeld, que confiaba en que el JSOC liderase la persecución contra los líderes de Al Qaeda en Afganistán, se encontró con que sus operadores no podían actuar sin la inteligencia de la CIA. A Rumsfeld le resultaba inconcebible que el JSOC fuese tan dependiente de la inteligencia facilitada por Langley, habida cuenta de que cerca del noventa por ciento del presupuesto de inteligencia de Estados Unidos depende del Pentágono, que integra, por ejemplo, a la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) y a la Oficina Nacional de Reconocimiento, que opera los satélites (Mazzetti 2013).

La producción de inteligencia, al margen de la CIA, se convirtió en un motor añadido de la innovación y enlaza con una de las variables intervinientes del modelo teórico: la competencia en la distribución de funciones con otras ramas del aparato estatal de seguridad y defensa. Como ya se ha señalado, y a diferencia de las teorías previas (Davis 1967; Cote 1996), el modelo propuesto en este artículo no se limita a la rivalidad entre ejércitos de un mismo país, sino que amplía la eventual competitividad a todo el sistema de seguridad del Estado, dentro del cual la unidad militar susceptible de innovar puede entrar en competencia con otro organismo de carácter no militar. En este caso de estudio es la CIA, pero también podría aplicarse a otras agencias como gendarmería, los servicios civiles de salvamento marítimo, los de respuesta a catástrofes, etcétera.

Volviendo al relato, Rumsfeld trató de mejorar las capacidades de inteligencia del JSOC, fundamentalmente, a través de dos medidas. En primer lugar, logrando que, en julio de 2002, el presidente Bush firmase la orden que transfería el control de una unidad de inteligencia del US Army denominada Gray Fox al US SOCOM (Hersh 2005). En segundo término, mediante la creación del puesto de subsecretario de Defensa para Inteligencia en diciembre de 2002, cargo que pasó a ocupar Stephen Cambone, un hombre de confianza de Rumsfeld, quien a partir de entonces, supervisó directamente los sistemas de inteligencia del Pentágono, incluido *Gray Fox*. Dicho nombramiento provocó, también, malestar dentro de las fuerzas armadas, pues Rumsfeld no ocultó la desconfianza que sentía sobre la gestión de la inteligencia por parte de los militares (Mazzetti 2013).

En términos de recursos, el SOCOM —y más en concreto el JSOC— se vio premiado al asumir la innovación impulsada por el nivel político y, como se verá a continuación, por la propia comunidad de operaciones especiales norteamericana. En 2001, el presupuesto del US SOCOM era 2.300 millones de dólares, mientras que en 2012 casi lo había multiplicado por cinco, alcanzado la cifra de 10.500 millones. Aunque se sigue tratando de una cantidad discreta en el conjunto de los presupuestos militares norteamericanos, ese aumento se tradujo en una mayor cuota de poder relativo dentro de las fuerzas armadas norteamericanas (Robinson 2012: 110). Tradicionalmente, las

fuerzas convencionales norteamericanas han mirado con recelo las fuerzas de operaciones especiales y a esos prejuicios se unía una reputación dañada por episodios como el de Eagle Claw (McChrystal 2013). Es de suponer que ese factor agudizó aún más el deseo de destacar del SOCOM y del JSOC, al tiempo que favoreció la apertura a la innovación.

La mayor disponibilidad de recursos, además de probar que la competición burocrática exitosa genera dividendos, constituye otra de las variables intervinientes del modelo teórico. La innovación, en el caso de este estudio, se vio favorecida por el incremento sustancial del presupuesto de Defensa norteamericano tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Y el JSOC, al situarse además en la vanguardia del repertorio de herramientas del Pentágono, dispuso de medios suficientes para iniciar y completar el proceso de innovación. Los incrementos presupuestarios permitieron ampliar las capacidades logísticas, de transporte, y de mando y control. El JSOC dejó de ser una fuerza diseñada para operaciones concretas y se convirtió en una unidad militar capaz de actuar de manera permanente y simultánea en varios teatros de operaciones.

El impulso de Rumsfeld obtuvo un importante respaldo político cuando la Comisión que redactó el informe sobre el 11-S recomendó, en el verano de 2004, que se desmantelase la estructura paramilitar de la CIA y que esa función pasara a depender del Pentágono (The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004: 415). Ese mismo año, Rumsfeld firmó una directiva secreta conocida dentro del Departamento de Defensa como “Al Qaeda Network Execute Order”. Con ella, ampliaba la autorización de los operadores especiales del SOCOM y, más en concreto, del JSOC, para llevar a cabo operaciones clandestinas de inteligencia y de búsqueda y neutralización de cuadros de Al Qaeda y organizaciones yihadistas afines en más de una docena de países, desde el norte de África hasta Filipinas (Mazzetti 2013). Una de esas operaciones consistió en el asesinato en Madagascar, en enero de 2007, de Mohammed Jamal Khalifa, facilitador financiero de Al Qaeda y cuñado de Osama Bin Laden (Ambinder y Brown 2012).

Pero, según contempla la propuesta de modelo teórico, la variable independiente ‘impulso/autorización política’ (que en este caso de estudio tiene un rol particularmente activo), no es la única que pone en marcha el proceso. A ella se une el impulso militar. En este caso, por parte de oficiales de alta graduación, pues se trata de un cambio con una clara orientación *top-down*. El impulso militar contribuyó a los dos cambios de gran calado que experimentó el JSOC en los años posteriores al 11 de septiembre de 2001. Por un lado, el desarrollo de capacidades para actuar de manera autónoma y prolongada en diversos lugares del mundo. Particularmente en Irak y Afganistán, a través de la Task Force 714 (anteriormente denominada Task Force 121), cambio que, como se acaba de ver, también fue impulsado desde el nivel político.

A esa primera innovación se suma otra cuyo impulso fue fundamentalmente militar, contando —eso sí— con la aprobación del nivel político, que permitió

el desarrollo del proceso de cambio (tal como recoge el modelo teórico). Dicha innovación consistió en transformar el sistema de producción y difusión de inteligencia del JSOC, poniéndolo al servicio de sus propias operaciones y, a la vez, en vincular sus acciones sobre el terreno con la producción de nueva inteligencia.

La idea que subyacía tras esta innovación era la siguiente: las organizaciones terroristas vinculadas o inspiradas por Al Qaeda se benefician de una estructura en red con elevadas dosis de descentralización que hacen compatible la coordinación en materia de operaciones, logística y propaganda, con la improvisación y rápida adaptación a los cambios del entorno por parte de las unidades locales y de los combatientes de base. A la hora de enfrentarse a este tipo de redes, las fuerzas militares convencionales se ven lastradas por procesos de toma de decisiones lentos y por sistemas de producción de inteligencia compartimentalizados que dificultan ‘conectar los puntos’. La diferencia en ambos modos de operar da ventaja competitiva a las redes terroristas.

El general Stanley McChrystal (2011), que detentó el mando del JSOC entre septiembre de 2003 y agosto de 2008, resume en los siguientes párrafos cómo evolucionó su comprensión de Al Qaeda en Irak:

By habit, we started mapping the organization in a traditional military structure, with tiers and rows. At the top was Zarqawi, below him a cascade of lieutenants and foot soldiers.

But the closer we looked, the more the model didn't hold. Al Qaeda in Iraq's lieutenants did not wait for memos from their superiors, much less orders from bin Laden. Decisions were not centralized, but were made quickly and communicated laterally across the organization. Zarqawi's fighters were adapted to the areas they haunted, like Fallujah and Qaim in Iraq's western Anbar province, and yet through modern technology were closely linked to the rest of the province and country. Money, propaganda, and information flowed at alarming rates, allowing for powerful, nimble coordination. We would watch their tactics change (from rocket attacks to suicide bombings, for example) nearly simultaneously in disparate cities. It was a deadly choreography achieved with a constantly changing, often unrecognizable structure.

Over time, it became increasingly clear — often from intercepted communications or the accounts of insurgents we had captured — that our enemy was a constellation of fighters organized not by rank but on the basis of relationships and acquaintances, reputation and fame.

A partir de ese diagnóstico, McChrystal y sus colaboradores, entre quienes destacó el jefe de inteligencia (J2) de su Estado Mayor, el entonces coronel Michael T. Flynn, dieron forma a una coalición proinnovación (otra de las variables intervinientes del modelo) con el fin de que el JSOC efectuara operaciones basadas en inteligencia contra los líderes y cuadros de organizaciones

terroristas o insurgentes. Acciones que, a su vez, generarían inteligencia para realizar nuevas operaciones contra otros cuadros relevantes, todo ello a un ritmo superior al del adversario. La secuencia se esquematizó como Find, Fix, Finish, Exploit, and Analyze (F3EA), concebida como un bucle ininterrumpido y extremadamente ágil.

Para cosechar éxito, la propia Task Force 714, cuyo núcleo central estaba compuesto por unidades del JSOC (de modo que McChrystal era, a la vez, comandante de ambos), tenía que ser capaz de realizar ella misma el ciclo F3EA. Debía hacerlo, además, de manera reticular y descentralizada. Antes del cambio, cada paso dependía de manera estanca de una parte distinta del JSOC o incluso de agencias de seguridad diferentes. Ello ralentizaba enormemente el proceso y provocaba que se perdiera o contaminara la información.

Para lograr esa nueva estructura y *modus operandi*, era preciso realizar cambios en la doctrina, en la orgánica, en el adiestramiento y en los materiales. Exigía aplanar la estructura del JSOC (y en particular de la Task Force 714) y crear centros de fusión interagencias en los que, además de los analistas del JSOC, se integrasen expertos de otras unidades militares—tanto de operaciones especiales como de fuerzas convencionales— y de organismos civiles (incluyendo la CIA, los departamentos de Estado y del Tesoro y el FBI). La integración entre agencias dio lugar a la creación de los Joint Interagency Task Force (JIATF) de Afganistán (JIATF-East, con base en Bagram) e Irak (JIATF-West, con base en Balad y puesto en marcha en 2005), que fueron un paso más en la evolución de la Task Force 714. Como afirmó McChrystal (2011), se trataba de ‘crear una red para derrotar a otra red’, una idea que ya habían anticipado algunos años antes los investigadores de la RAND Corporation John Arquilla y David Ronfeldt (1997) al teorizar sobre el concepto de “netwar”.

En la misma línea se procuró que los operadores—centrados hasta ese momento en la fase ejecutiva— contribuyesen aún más a la producción de inteligencia. Esto se potenció mediante la instrucción en técnicas forenses de cara a los registros, su participación junto con los analistas de inteligencia en la búsqueda de objetivos humanos y en el estudio de su conducta antes de realizar ellos mismos la operación (McChrystal 2013). De este modo, se sumó al proceso a los operadores especiales, integrando en la planificación a los analistas y a quienes iban a ejecutar las acciones directas (Ambinder y Brown 2012). Incluso la propia ubicación del centro de fusión en la base aérea de Balad (base de operaciones de la JIATF y de la Task Force 714 del JSOC en Irak) permitía que los analistas escuchasen el ruido de los helicópteros al partir para misiones basadas en la inteligencia elaborada por ellos. Ese factor, a pesar de parecer circunstancial, contribuía a que los profesionales de inteligencia se comprometiesen aún más en el diseño de las operaciones y en la explotación de la inteligencia resultante (McChrystal 2013).

La puesta en práctica de esta innovación se tradujo en un incremento sustancial de la efectividad del JSOC y, específicamente, de la Task Force 714 (Rose 2013: 3).

Al mismo tiempo, el ritmo de las operaciones se multiplicó, pasando de realizar una acción cada semana y media en 2003, a más de una decena en una misma noche en los momentos más intensos de su actividad en Irak y Afganistán entre 2006 y 2008 (Robinson 2012: 110-111). La celeridad en la planificación, decisión y ejecución se convirtió en un elemento clave del ciclo F3EA. Para McChrystal (2013), adaptarse a la ‘velocidad de la guerra’ era un imperativo si se quería desconcertar y derrotar al adversario. Los ataques periódicos, pero espaciados en el tiempo, contra una red insurgente, permitían que esta se regenerara y aprendiera de sus errores y de las tácticas norteamericanas —por lo que se volvía más fuerte. Sin embargo, atacarla en diversos lugares, de manera simultánea, dificultaba su recuperación (Rose 2013: 4).

El JSOC desarrolló esta innovación a través de un proceso de aprendizaje y de explotación de lecciones aprendidas (otra de las variables intervinientes del modelo). El general McChrystal (2011) explica cómo convertirse en una red exigió un duro periodo de estudio, experimentación y ajustes: “As we learned to build an effective network, we also learned that leading that network —a diverse collection of organizations, personalities, and cultures— is a daunting challenge in itself”.

Lo cual lleva a otro aspecto reseñable del proceso, que consistió en la incorporación de la CIA a la red que se pretendía crear. Una cooperación que es compatible con el modelo teórico, pues ya se ha señalado que, aunque la rivalidad entre diferentes organizaciones de la administración es una de las variables intervinientes que impulsan la innovación, ello no impide que dichas organizaciones cooperen entre sí en operaciones conjuntas. Para facilitar esa cooperación, que era uno de los elementos esenciales de la innovación del JSOC, durante su despliegue en Irak, el general McChrystal insistió en que un miembro senior de la CIA se sentase junto a él en las reuniones de actualización que se celebraban cada mañana (Mazzetti 2013). Y conforme se amplió el teatro de operaciones al Cuerno de África (Somalia y, cruzando al otro Continente, Yemen), McChrystal organizó regularmente videoconferencias donde participaban jefes de estación de la CIA, embajadores e incluso decisores políticos de Washington (Ambinder y Brown 2012). Con el tiempo, la relación entre la CIA y el JSOC a nivel operativo se fue volviendo aún más estrecha. Según McChrystal, a ello contribuyó el trabajo conjunto del personal de ambos desplegado en la zona de operaciones. Allí, a diferencia de los que trabajaban en Estados Unidos, se encontraban más libres de las presiones institucionales contrarias a la cooperación (McChrystal 2013).

La colaboración se materializó, además, en la campaña de ataques con drones contra Al Qaeda en la península arábiga en Yemen a partir de 2011 o en la operación contra Osama Bin Laden en mayo del mismo año (Klaidman 2012). En dicho episodio, los operadores del JSOC estuvieron bajo el control de la CIA, pues técnicamente se trató de una acción encubierta de la Agencia bajo el Título 50 del US Code (Mazzetti 2012). Esta cooperación sobre el terreno no ha evitado que, en los niveles superiores de la CIA, siga existiendo recelo a que el

JSOC desempeñe funciones asumidas tradicionalmente por la CIA (Ambinder y Brown 2012).

Volviendo a la teoría, el modelo subraya la importancia del impulso militar ante la percepción de cambios en el entorno (una de las dos variables independientes) y de la creación de una coalición pro-innovación compuesta por oficiales de alta graduación y cuadros intermedios (variable interviniente). En lo relatado hasta el momento, despuntan las figuras del general McChrystal y del entonces coronel Flynn. Los dos habían trabajado juntos por primera vez en Afganistán, cuando el segundo era responsable de inteligencia del XVIII Cuerpo Aerotransportado y McChrystal se encontraba al frente de la Task Force 180. Tras recibir el mando del JSOC, McChrystal eligió a Flynn como su oficial principal en materia de inteligencia. Flynn aspiraba a integrar inteligencia y combate en tiempo real. En Afganistán ya se habían dado algunos precedentes de centros de fusión, pero con resultados modestos, porque dependían de la participación voluntaria de las agencias y no tenían mando real (una de las lecciones aprendidas que aplicarían más tarde). La situación cambió cuando ambos (miembros de la coalición pro-innovación) pasaron a ocupar puestos clave en el JSOC (McChrystal 2013).

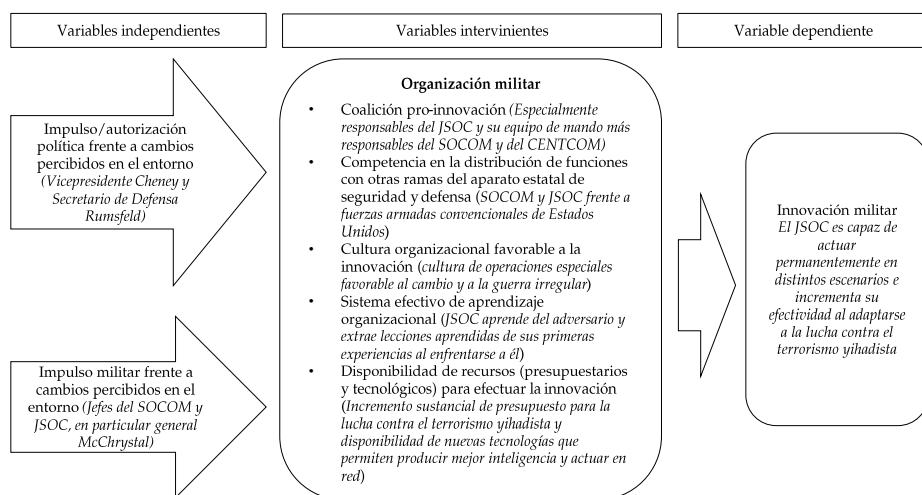
Pero McChrystal y Flinn no fueron los únicos impulsores y promotores de esta innovación. A ellos hay que sumar la contribución de los miembros de su equipo y de otras figuras como el general Petraeus quien, como jefe del CENTCOM (comando regional que supervisaba las operaciones en Afganistán e Irak), entre el otoño de 2008 y el verano de 2010 respaldó la innovación del JSOC en sus dos principales áreas de operaciones. También el general Bryan Douglas Brown quien, como jefe del US SOCOM favoreció los cambios que se estaban llevando a cabo y, sobre todo, consiguió atraer a su comando a más de un centenar de oficiales de enlace de diversas agencias gubernamentales, convenciendo a estas de que su rol no sería pasivo (escuchar *briefings*), sino que tomarían parte en el proceso (Ambinder y Brown 2012). El general McRaven fue otro de los aliados a favor de la innovación. Sucedió a McChrystal al frente del JSOC en 2008; en 2011 pasó a ser jefe del US SOCOM hasta 2014. McRaven asumió las innovaciones y ayudó a consolidarlas desde ambos puestos. Menos conocido, pero también relevante, fue el rol desempeñado por el general Bennet S. Sacolick, quien estuvo al mando de la Delta Force y a quien McChrystal (2013) atribuye la formulación exacta del ciclo F3EA.

Otra variable interviniente del modelo teórico que jugó a favor de la innovación, en este caso de estudio, fue la cultura organizativa. La cultura de las fuerzas de operaciones especiales norteamericanas se caracteriza, precisamente, por la primacía de la eficacia sobre los aspectos formales (lo cual se manifiesta, por ejemplo, en la uniformidad o en la forma de dirigirse a los superiores jerárquicos). Ello está relacionado con su especialización en modos no convencionales de hacer la guerra, con la adaptación a entornos especialmente inciertos y con la necesidad de crear redes con elementos locales (Hawk 2014: 1-2).

Por su parte, los avances tecnológicos también han actuado como facilitadores en el proceso de innovación (otra de las variables intervinientes, junto con la disponibilidad de recursos). La tecnología en sí no impulsó el cambio, pero sin duda lo favoreció. Desde las videoconferencias, tan apreciadas por el general McChrystal para lograr la cooperación inter-agencias en el nivel operacional, hasta avances tecnológicos directamente relacionados con la aplicación del ciclo F3EA y con la posibilidad de trabajar en red y en tiempo real, a pesar de la dispersión geográfica. Entre ellos se incluyen la proliferación de sistemas aéreos no tripulados —que fueron esenciales en la operación del JSOC contra el entonces líder de Al Qaeda en Irak, Abu Musab Al Zarqawi—, los sistemas de medición biométrica (que permiten identificar a los detenidos enviando sus datos desde el mismo lugar en que son capturados), los sistemas de descryptación de ordenadores, la interceptación de comunicaciones, el análisis forense in situ de teléfonos móviles, el desarrollo de software para el análisis y gestión de la información obtenida, etcétera (McChrystal 2013; Ambinder y Brown 2012).

A modo de síntesis final, la Figura 2 muestra las diversas variables aplicadas a las evidencias concretas y reflejadas en el caso de estudio.

Figura 2. Modelo teórico aplicado al caso de estudio



Fuente: elaboración propia.

VI. CONCLUSIÓN

Las administraciones Bush potenciaron el empleo de fuerzas especiales en la lucha contra el terrorismo yihadista transnacional, y los dos periodos Obama han seguido recurriendo a ellas, al encajar adecuadamente en su estrategia de operaciones militares quirúrgicas de perfil bajo. Se trata de un tema complejo y polémico en sus consecuencias, que no ha estado exento de críticas por la violación de la soberanía de otros países, la falta de respeto al Derecho Internacional y el trato dado a los prisioneros, sobre todo en los años inmediatamente posteriores a los atentados del 11-S.

La innovación ha sido eficaz a nivel táctico, capturando o matando a decenas de líderes y cuadros de organizaciones yihadistas —entre los que destacan los casos de Al Zarqawi y Osama Bin Laden. Una práctica que se sigue aplicando al día de hoy en Siria e Irak, contra el autoproclamado Estado Islámico. La eficacia de este tipo de acciones de decapitación es objeto de debate académico (Jordan 2009; Price 2012). Y, por supuesto, al margen de su eficacia o falta de ella, es evidente que la contribución que pueda hacer el JSOC a la lucha contra las organizaciones yihadistas siempre será parcial, requiriéndose una estrategia más amplia que incorpore un mayor número de herramientas.

Sin embargo, este artículo ha soslayado todas esas cuestiones —abordables en otros trabajos— para centrarse en una faceta particular del fenómeno: el por qué y cómo de este proceso de innovación dentro de las fuerzas armadas norteamericanas. El caso de estudio ha permitido contrastar un nuevo modelo que asume elementos de teorías que, hasta ahora, se han presentado como paralelas y, en algunos casos, excluyentes. La aplicación a otros casos de estudio permitirá comprobar el potencial explicativo de este marco teórico.

REFERENCIAS

- Ambinder, Marc y David W. Brown. 2012. *The Command: Deep Inside the President's Secret Army*. New Jersey: Wiley & Sons (Versión Kindle).
- Arquilla, John y David Ronfeldt. 1997. "Information, Power and Grand Strategy: In Athena's Camp-Section 1". En *In Athena's Camp. Preparing for Conflict in the Information Age*, editado por John Arquilla y David Ronfeldt. Santa Monica: RAND, 141-171.
- Baqués, Josep. 2015. "El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿La guerra híbrida de las grandes potencias?". *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* 1(1): 41-60.
- Clarke, Richard A. 2002. *Contra todos los enemigos*. Madrid: Taurus.
- Cote, Owen R. 1996. *The Politics of Innovative Military Doctrine: The US Navy and Fleet Ballistic Missiles*. Tesis doctoral presentada en el Departamento de Ciencia Política del Massachusetts Institute of Technology.
- Davidson, Janine. 2010. *Lifting the Fog of Peace: How Americans Learned to Fight Modern War*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Davis, Vicent. 1967. *The Politics of Innovation: Patterns in Navy Cases*. Denver: University of Denver.
- Downie, Richard D. 1998. *Learning from Conflict: The US Military in Vietnam, El Salvador, and the Drug War*. Westport, CT: Praeger.

- Farrell, Theo G. 2010. "Improving in War: Military Adaptation and the British in Helmand Province, Afghanistan, 2006-2009". *Journal of Strategic Studies* 33(4): 567-594.
- Farrell, Theo G. y Terry Terriff. 2002. *The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Foley, Robert T. 2012. "A Case Study in Horizontal Military Innovation: The German Army, 1916-1918". *Journal of Strategic Studies* 35(6): 799-827.
- Grissom, Adam. 2006. "The Future of Military Innovation Studies". *Journal of Strategic Studies* 29(5): 905-934.
- Hawk, David L. 2014. *Sexy Is What You Make It: Organizational Culture and U.S. Army Special Forces*. Monterey, California: Naval Postgraduate School.
- Hersh, Seymour M. 2005, 24 de enero. "The Coming Wars: What the Pentagon Can Now Do in Secret". *The New Yorker*.
- Horowitz, Michael C. 2010. *The Diffusion of Military Power: Causes and Consequences for International Politics*. Princeton: Princeton University Press (Version Kindle).
- Horowitz, Michael C. y Stephen Rosen. 2005. "Evolution or Revolution?". *Journal of Strategic Studies* 28(3): 437-448.
- Jordan, Jenna. 2009. "When Heads Roll: Assessing the Effectiveness of Leadership Decapitation". *Security Studies* 18(4): 719-755.
- Kier, Elizabeth. 1997. *Imagining War: French and British Military Doctrine between the Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Klaidman, Daniel. 2012. *Kill or Capture: The War on Terror and the Soul of the Obama Presidency*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt (Version Kindle).
- Krepinevich, Andrew. 1994. "From Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions". *The National Interest* 37: 30-42.
- Mazzetti, Mark. 2013. *The Way of the Knife: The CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*. New York: The Penguin Press (Version Kindle).
- McChrystal, Stanley. 2011, 22 de febrero. "It Takes a Network. The new front line of modern warfare". *Foreign Policy*.
- McChrystal, Stanley. 2013. *My Share of the Task*. New York: Penguin Group (Version Kindle).
- Morgan, Wesley. 2015, 16 de diciembre. "The Not-So-Secret History of the U.S. Military's Elite Joint Special Operations Command". *The Washington Post*.
- Murray, Williamson R. 1997. "Thinking about Revolutions in Military Affairs". *Joint Force Quarterly* 16(Summer): 69-76.
- Murray, Williamson R. 2002. *Two Lectures: Transformation and Innovation: The Lessons of the 1920s and 1930s Looking at Two Distinct Periods of Military Innovation: 1872-1914 and 1920-1939*. Alexandria: Institute for Defense Analyses.
- Murray, Williamson R. y Allan R. Millett, 1999. "Introduction". En *Military Innovation in the Interwar Period*, editado por Williamson R. Murray y Allan R. Millett. Cambridge: Cambridge University Press, 1-5.
- Pierce, Terry C. 2004. *Warfighting and Disruptive Technologies. Disguising Innovation*. New York, NY: Frank Cass.
- Posen, Barry R. 1984. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca: Cornell University Press.
- Price, Brian C. 2012. "Targeting Top Terrorists. How Leadership Decapitation Contributes to Counterterrorism". *International Security* 36(4): 9-46.
- Robinson, Linda. 2012. "The Future of Special Operations. Beyond Kill and Capture". *Foreign Affairs* 91(6): 110-122.
- Robinson, Linda. 2013. *One Hundred Victories. Special Ops and the Future of American Warfare*. New York: PublicAffairs.
- Rodríguez Roca, Raimundo y Javier Jordán. 2015. "La importancia creciente de las fuerzas de operaciones especiales en Estados Unidos y su influencia en el resto de países de la OTAN". *UNISCI Discussion Papers* 38: 107-123.
- Rose, Gideon. 2013. "Generation Kill. A Conversation with Stanley McChrystal". *Foreign Affairs* 92(2): 2-8.

- Rosen, Stephen Peter. 1991. *Winning the Next War. Innovation and the Modern Military*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rosen, Stephen Peter. 2010. "The Impact of the Office of Net Assessment on the American Military in the Matter of the Revolution in Military Affairs". *Journal of Strategic Studies* 33(4): 469-482.
- Scahill, Jeremy. 2013. *Dirty Wars. The World is a Battlefield*. New York: Nation Books. (Version Kindle).
- The National Commission on Terrorist Attacks upon the United States (2004). *The 9/11 Commission Report*. New York: WW Norton and Company.
- Van Creveld, Martin. 1991. *Technology and War. From 2000 B.C to the Present*. New York: The Free Press.
- Weitz, Richard. 2004. "Jointness and Desert Storm: A Retrospective". *Defense & Security Analysis* 20(2): 133-152.

Javier Jordán es profesor titular de Ciencia Política y director del Máster en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional de la Universidad de Granada (España). Correo electrónico: jjordan@ugr.es