



ARMY UNIVERSITY  
PRESS

EDICIÓN HISPANOAMERICANA

# Military Review

REVISTA PROFESIONAL DEL EJÉRCITO DE EUA

SEGUNDO TRIMESTRE 2018

## ¿Una alianza dividida? p3

Teniente coronel Aaron A. Bazin, Ejército de EUA  
Dominika Kunertova

## El ciberespacio es el nuevo dominio aéreo p29

Mayor Austin G. Commons, Ejército de EUA

## Cómo comprender la información como un arma p83

Teniente coronel Jon Herrmann, Componente de Reserva de la Fuerza Aérea  
Teniente coronel Brian Steed, Ejército de EUA

Military Review

SEGUNDO TRIMESTRE 2018

[http://www.armyupress.army.mil/Journals/  
Edicion-Hispanoamericana/](http://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicion-Hispanoamericana/)

<https://www.facebook.com/MilitaryReviewLATAM>

PB -100 -18 - 04 / 05 / 06

Headquarters, Department of the Army  
PIN: 203186-000

Approved for public release; distribution is unlimited

CENTRO DE ARMAS COMBINADAS, FUERTE LEAVENWORTH, KANSAS



### 3 ¿Una alianza dividida?

Cinco factores que podrían fragmentar a la OTAN

Teniente coronel Aaron A. Bazin,  
Ejército de EUA

Dominika Kunertova

*Por casi 70 años, la OTAN ha influenciado positivamente el mundo. Entre los muchos logros de la Alianza figuran el actuar como un gran elemento disuasivo de una guerra nuclear, contribuir al debilitamiento de la ideología de la Unión Soviética y proyectar la estabilidad en lugares difíciles tales como Bosnia, Kosovo y Afganistán. Aunque estas medidas de rendimiento en el pasado indican que la OTAN podría continuar teniendo éxito en el futuro, no hay garantías.*

### 13 La política hacia Corea del Norte

Un régimen transformado

Coronel James M. Minnich, Ejército de EUA

*La desnuclearización de Corea del Norte como objetivo de política ha sido un fracaso para Estados Unidos y Corea del Sur por veinticinco años. Errores, arrogancia y sofistería han socavado los esfuerzos anteriores para impedir que Corea del Norte consiguiera armas nucleares; sin embargo, la política actual no necesita repetirlos. Si bien se han desaprovechado muchas oportunidades, no es demasiado tarde para eliminar pacíficamente el creciente arsenal de armas nucleares de Pionyang.*



#### Foto de portada:

El secretario de Defensa de EUA James Mattis (*tercero de la derecha*) y el secretario general de la OTAN Jens Stoltenberg (*cuarto de la derecha*) caminan hacia una reunión con fuerzas desplegadas en Afganistán, 27 de septiembre de 2017. (Foto: Fuerza Aérea de EUA, Sgto. 2 Jette Carr)

## **29 El ciberespacio es el nuevo dominio aéreo**

**Su superioridad en megaciudades**

**Mayor Austin G. Commons,  
Ejército de EUA**

*La guerra, en su nivel más elemental es una actividad humana. El conflicto violento a toda escala casi siempre tendrá lugar en las zonas donde los humanos viven y trabajan. Dos tendencias globales actuales están moldeando la dimensión humana del conflicto: el movimiento de personas a las megaciudades con poblaciones de más de diez millones de habitantes y el incremento de la interconexión entre poblaciones e infraestructura.*

## **41 Las operaciones logísticas en ambientes altamente letales**

**Capitán Jerad Hoffmann,  
Ejército de EUA  
Capitán Paul Holoye,  
Ejército de EUA**

*La reaparición de fuegos enemigos masivos, con un potencial que recuerda al frente oriental de la Segunda Guerra Mundial, ha consternado a los líderes de la OTAN debido a la devastación que los enemigos podrían infligir en organizaciones mediante el empleo eficiente de estos en caso de una guerra a gran escala.*

## **50 La geoeconomía** **Coronel (retirado) John F. Troxell, Ejército de EUA**

*Hace unos años, en una declaración ante el Comité de Asuntos Exteriores del Senado de EUA, Henry Kissinger destacó la frustración que siente Estados Unidos. A pesar de tener la economía más grande y vibrante y las mejores instituciones armadas y más capaces del mundo, el entorno de seguridad internacional hoy en día es más preocupante que nunca. Estados Unidos se encuentra en una situación paradójica.*

## **70 El mando tipo misión en el siglo XXI**

**Un buen equilibrio**

**Teniente coronel Matthew T.  
Archambault, Ejército de EUA  
Capitán Franklin G. Peachey,  
Ejército de EUA  
Capitán Jennifer P. Sims,  
Ejército de EUA**

*El Ejército necesita tener una conversación franca y profunda sobre el mando tipo misión. En calidad de fuerza contraria del Ejército de Estados Unidos en Europa en el Centro de Preparación Multinacional Conjunto, el 1<sup>er</sup> Batallón del 4<sup>o</sup> Regimiento de Infantería, conocido como Warrior, pone en práctica las competencias fundamentales del Ejército, específicamente el mando tipo misión, con más frecuencia que la mayoría de las unidades que forman parte de las misiones en las que participan.*

# Military Review

THE PROFESSIONAL JOURNAL OF THE U.S. ARMY

Segundo Trimestre 2018 Tomo 73 Número 2  
Professional Bulletin 100-18-4/5/6  
Authentication no. 1805204

Comandante, Centro de Armas Combinadas  
Teniente general Michael Lundy

Editora Jefe de Military Review: Coronel Katherine Guttormsen  
Editor Jefe, Edición en inglés: William M. Darley  
Editor Jefe, Ediciones en Idiomas Extranjeros: Miguel Severo  
Gerente de Producción: Teniente coronel Andrew White  
Administración: Linda Darnell

## Ediciones en Idiomas Extranjeros

Diagramador/Webmaster: Michael Serravo  
Traductor Asistente: Vacante

## Edición Hispanoamericana

Traductor/Editor: Emilio Meneses  
Traductor/Editor: Ronald Williford

## Edición Brasileña

Traductor/Editor: Shawn A. Spencer  
Traductora/Editora: Flavia da Rocha Spiegel Linck

## Asesores de las Ediciones Iberoamericanas

Oficial de Enlace del Ejército Brasileño ante el CAC y Asesor de la Edición Brasileña: Coronel Danilo Mota Alencar  
Oficial de Enlace del Ejército de Chile ante el CAC y Asesor de la Edición Hispanoamericana: Teniente coronel Carlos Eduardo Osses Seguel

Military Review—Publicada trimestralmente en español y portugués y bimestralmente en inglés, por el Centro de Armas Combinadas (CAC) del Ejército de EUA, Fte. Leavenworth, Kansas.

Los fondos para su publicación han sido autorizados por el Departamento del Ejército con fecha 12 de enero de 1983.

Porte pagado por circulación controlada en Leavenworth, Kansas 66048 y Kansas City, Missouri 64106. Teléfono en EUA: (913) 684-9338, FAX (913) 684-9328.

Correo Electrónico (E-Mail) [usarmy.leavenworth.tradoc.mbx.military-review-public-em@mail.mil](mailto:usarmy.leavenworth.tradoc.mbx.military-review-public-em@mail.mil). La Military Review puede ser leída también en la Internet, en el website: <http://militaryreview.army.mil>.

Los artículos en esta revista aparecen en el índice de PAIS (Servicio Informativo de Asuntos Públicos), Índice de Idiomas Extranjeros.

Las ideas expuestas en esta revista son propias de los autores y, a menos que se indique lo contrario, no reflejan necesariamente las opiniones del Departamento de Defensa ni de sus agencias.

Military Review Hispano-American (in Spanish) (US ISSN 0193-2977) (USPS 009-355) is published quarterly by the U.S. ARMY, CAC, Ft. Leavenworth, KS 66027-2348.

Periodical paid at Leavenworth, KS 66048, and additional mailing offices. POSTMASTER: Send address corrections to Military Review, 290 Stimson Ave., Fort Leavenworth, KS 66027-2348.

**Mark A. Milley—General, United States Army Chief of Staff**

Official: 

Gerald B. O'Keefe—Administrative Assistant to the Secretary of the Army

## 83 **Cómo comprender la información como un arma**

### El modelo de realidad virtual cajón de arena del conflicto de información

**Teniente coronel Jon Herrmann, Componente de Reserva de la Fuerza Aérea**

**Teniente coronel Brian Steed, Ejército de EUA**

*Si bien muy pocos de nosotros hemos trabajado con un cajón de arena como hicieron generaciones anteriores de guerreros, podemos imaginarlo. Aún los niños en cajones de arena o en la playa pueden imaginar cómo podrían verse las estructuras de arena, o cómo podrían cambiar. Esta facilidad de imaginación hace un cajón de arena un modelo útil para toda persona que busca una manera más simple de comprender o explicar lo que «se ve» en un conflicto de información.*



Página previa: El secretario de Defensa de EUA James Mattis (*tercero de la derecha*) y el secretario general de la OTAN Jens Stoltenberg (*cuarto de la derecha*) caminan hacia una reunión con fuerzas desplegadas en Afganistán, 27 de septiembre de 2017. (Foto: Fuerza Aérea de EUA, Sgto. 2º Jette Carr)

# ¿Una alianza dividida?

## Cinco factores que podrían fragmentar a la OTAN

Teniente coronel Aaron A. Bazin, Ejército de EUA

Dominika Kunertova

*En los Estados, y con muchas facciones luchando entre sí por el poder, el centro de gravedad se sitúa principalmente en la capital; en Estados pequeños que son apoyados por otro país más poderoso está en el ejército del Estado más fuerte: en las alianzas se sitúa en la unidad formada por intereses comunes; en las insurrecciones populares está en las personas de los líderes principales y en la opinión pública.*

—Carl von Clausewitz

*Ellos [las partes de este tratado] están decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y civilización de sus*

*pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley.*

—Tratado del Atlántico del Norte, 1949

**P**or casi 70 años, la OTAN ha influenciado positivamente el mundo. Entre los muchos logros de la Alianza figuran el actuar como un gran elemento disuasivo de una guerra nuclear, contribuir al debilitamiento de la ideología de la Unión Soviética y proyectar la estabilidad en lugares difíciles tales como Bosnia, Kosovo y Afganistán. Aunque estas medidas de

rendimiento en el pasado indican que la OTAN podría continuar teniendo éxito en el futuro, no hay garantías. De hecho, si el ambiente de seguridad complejo y adaptable continúa evolucionando en su rumbo actual, será cada vez más difícil mantener la cohesión de la Alianza. Se puede argumentar que la OTAN es una de las alianzas más exitosas en toda la historia humana, pero sin la cohesión, la alianza puede y va a fracasar.

Ya sea si concuerda con la premisa de Carl von Clausewitz respecto a que el centro de gravedad de toda alianza es la «unidad formada por intereses comunes» o no, nadie puede refutar que si los miembros están de acuerdo, existe una alianza<sup>1</sup>. A la inversa, si los miembros no tienen una comprensión común, la alianza no existe. Entre estos dos extremos se encuentran varios grados de cohesión y como tal, hay grados de eficacia y sinergia directamente proporcionales. Si se declara que la cohesión es el centro de gravedad de la OTAN, es esencial identificar los tipos de variables que afectan la fortaleza de este centro de gravedad.

En la primavera y verano de 2017, los autores del presente artículo llevaban a cabo una investigación detallada de los factores que contribuyen a la cohesión de la Alianza o a su división según el documento *The Framework for Future Alliance Operations*<sup>2</sup>. En el presente artículo, se resume el análisis de los factores que podrían afectar la cohesión de la Alianza en el futuro. Se proporciona un modelo fundamentado en datos para ayudar a los lectores a comprender y visualizar los aspectos de la cohesión. Es una exploración dentro del campo de las posibilidades y actúa como una advertencia fundamentada para los líderes respecto a las diversas maneras posibles en que la Alianza podría fragmentarse en el futuro.

## Definiciones conceptuales subyacentes

Como es el caso con muchos proyectos de investigación, este estudio comenzó con una exploración de las definiciones conceptuales. El Glosario de la OTAN define un *centro de gravedad* como las «características, capacidades o lugares de los cuales una nación, alianza, fuerza militar u otra organización deriva su libertad de acción, fortaleza física o voluntad de luchar»<sup>3</sup>. La metáfora de Clausewitz se refiere a un «punto focal» como «la fuente de poder que proporciona la fortaleza moral o física, libertad de acción o voluntad de actuar»

para el grupo<sup>4</sup>. En lugar de «características, capacidades o lugares», los centros de gravedad pueden ser «agentes físicos y morales de acción o influencia dinámicos y poderosos»<sup>5</sup>. Aunque algunas personas cuestionan el concepto de un centro de gravedad, el concepto mantiene su relevancia para muchos planificadores contemporáneos porque les ayuda a comprender las complejidades del ambiente de seguridad y las relaciones entre sistemas, así como priorizar los esfuerzos<sup>6</sup>.

El siguiente término clave, *cohesión de la alianza*, refleja el grado en el que los miembros pueden estar de acuerdo con las metas, estrategias y tácticas, así como coordinar las actividades para alcanzar estas metas<sup>7</sup>. Además de este componente conductual, la cohesión representa la calidad particular que obliga a sus miembros a operar como un todo durante los tiempos de crisis. La literatura del campo de psicología define la cohesión como «nexos, ya sean sociales o basados en una tarea, que contribuyen al funcionamiento sinérgico como un todo»<sup>8</sup>. Otros relatos sostienen que la «cohesión de una alianza se basa en la distancia entre los intereses de los miembros individuales y el interés colectivo de la alianza»<sup>9</sup>. En la definición de este término, cabe destacar que la cohesión es un concepto muy dinámico, basado contextualmente y sumamente subjetivo. Por lo tanto, esta investigación avanzó con la presunción de que la cohesión es en gran parte, cualitativa en su naturaleza.

Algunas personas manifiestan que el mejor momento para comprender la cohesión es en tiempos de crisis como cuando la Alianza enfrenta un conflicto significativo. En el caso de alianzas en tiempos de guerra, la cohesión se refiere a la capacidad de los Estados de coordinar la estrategia militar, acordar los objetivos de la guerra, y evitar hacer las paces de manera independiente, junto con «el grado de convergencia entre los compromisos a la Alianza de los Estados miembros»<sup>10</sup>. Esto es importante, dado que el sentido común sostiene que la fuente de cohesión normalmente es el elemento (ya sea político, económico, militar o no material) que es el blanco de las actividades del adversario y probablemente resulta en la derrota de la parte que ha sido atacada. Por lo tanto, si seguimos estas definiciones, se podría concluir que la cohesión de la Alianza es un centro de gravedad, porque la cohesión «ejerce una fuerza centrípeta que suele mantener unida... una estructura completa»<sup>11</sup>.

## Análisis de la literatura

Muchos estudiosos en los campos de las ciencias políticas y relaciones internacionales han investigado el tema de cohesión. El período Postguerra Fría en particular, llevó a algunas personas a sostener que la cohesión entre Norteamérica y Europa «ya no estaba garantizada por una amenaza existencial comúnmente reconocida»<sup>12</sup>. Con sus intereses nacionales «menos predeterminados por consideraciones ideológicas a priori», la «naturaleza situacional de las amenazas y desafíos, capacidades y compromisos, así como los intereses y alineamientos» han afectado directamente la cohesión de la Alianza<sup>13</sup>. Por lo tanto, se podría asumir que ante una amenaza existencial directa, el nexo será más fuerte que cuando la amenaza no exista.

Consecuente con lo anterior, el primer factor más lento que surge es la *amenaza*—un concepto cognitivo o perceptual, cuyo grado es principalmente una función de capacidades<sup>14</sup>. En particular, el nivel y origen de la amenaza reflejan la razón de ser de las alianzas e informan acerca de su dinámica interna y durabilidad<sup>15</sup>. La explicación dominante de la teoría de cohesión de una alianza tiene que ver con la *amenaza externa* a la alianza. En la corriente de pensamiento realista se expresa, «las alianzas no tienen sentido aparte de la amenaza adversaria a las cuales son una respuesta», mientras son «mantenidas por Estados más poderosos para servir sus intereses»<sup>16</sup>.

La siguiente observación clave es que bajo los constantes cambios en el contexto de seguridad y la desaparición de la política tradicional en una alianza, han llevado al uso de las «coaliciones a voluntad» y los «alineamientos por conveniencia»<sup>17</sup>. Especialmente en términos de las operaciones en Afganistán e Irak, la cohesión se ha sido visto «desafiada tanto política como militarmente»<sup>18</sup>. Además, las diferencias de la evaluación de amenazas en términos de una priorización disímil a base de lo percibido como nivel de amenaza, afectan negativamente la cohesión de alianza en un alto grado. En los últimos años, menguó la cohesión mientras que la multiplicación de las crisis—incluyendo el terrorismo internacional, migración en masa y la política exterior rusa— profundizó estratégicamente la división este-sur entre los aliados de la OTAN mientras se intensificaban los conflictos internos de la Alianza debido al creciente populismo y escepticismo europeo<sup>19</sup>. Si bien esta variedad de

«presiones internas y diversas percepciones respecto a la amenaza podrían destruir a los Aliados», la cohesión «sigue siendo críticamente dependiente de su compromiso como defensa colectiva»<sup>20</sup>.

Al delineamiento de las perspectivas teóricas realistas, económicas, institucionalistas y sociales-constructivistas, surgieron otras categorías de variables: la dimensión interna de amenazas, la burocracia e institucionalización de una alianza, así como los valores e identidad compartidos. Lo que sucede dentro de la Alianza podría ser tan importante como gran parte de lo que sucede fuera de ella.

Debido que la resistencia de la OTAN no se había ajustado a las predicciones de la teoría de alianza tradicional, Patricia Weitsman, profesora de la Universidad de Ohio, sugirió un análisis de las amenazas internas y externas para comprender la cohesión de alianza<sup>21</sup>. Ella descubrió que la OTAN sobrevivió el fin de la Guerra Fría debido a una baja *amenaza interna*, que tuvo que ver con la política de alianzas. Consecuentemente, en la teoría de cohesión de alianza se dice que mientras más bajo sea el nivel de amenaza interna, mayor la coherencia de la alianza; y mientras más grave sea la amenaza externa, mayor la coherencia de la alianza<sup>22</sup>.

### El teniente coronel Aaron

**Bazin**, Ejército de EUA, es un oficial de área funcional 59 (estratega). Cuenta a su haber con un doctorado en psicología, con especialización en mediación y resolución de conflictos. Tiene más de 20 años de experiencia incluyendo servicio con la OTAN, el Comando Central de EUA, y despliegues operacionales en Pakistán, Afganistán, Irak, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Kuwait y Jordania. Su artículo «Winning Trust under Fire», fue publicado previamente en el número de enero-febrero de 2015 de *Military Review*.

### Dominika Kunertova

es aspirante de PhD en el Departamento de Ciencias Políticas en la Université de Montréal, Quebec, Canadá. Cuenta a su haber con una licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad Comenius en Bratislava, Eslovaquia y una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Charles en Praga, República Checa. Su investigación se centra en la seguridad y cooperación en materia de defensa transatlántica y ha publicado en *Journal of Transatlantic Studies and European Security*.



Otro factor importante en la cohesión de una alianza es la manera en la que la cooperación dentro de la alianza institucionaliza las estructuras burocráticas<sup>23</sup>. Por ejemplo, algunas personas establecen que las normas y estructuras consultativas pueden mitigar las amenazas internas contra la cohesión<sup>24</sup>. Además, las estructuras institucionales de la Alianza permiten el intercambio de información entre los aliados que pueden aumentar el nivel de cohesión de la alianza independientemente de los factores externos<sup>25</sup>. Por otra parte, este nexo transatlántico ha dependido de señales creíbles (p. ej., la confianza que tiene un aliado respecto a las garantías de otro). Especialmente en el contexto de compartimiento nuclear, las «señales débiles» del compromiso de EUA en Europa podría dañar la cohesión de la OTAN<sup>26</sup>.

El siguiente factor que surge es que la tecnología y su rápido desarrollo han pasado a ser omnipresentes, afectando tanto la eficacia operacional relativa como la interoperabilidad de la Alianza<sup>27</sup>. En último lugar, algunas personas sostienen que la cohesión de la Alianza fluye del grado de formación de la comunidad de seguridad y la socialización de las élites políticas y

Un paracaidista del 1<sup>er</sup> Escuadrón, 91<sup>o</sup> Regimiento de Caballería, 173<sup>a</sup> Brigada Aerotransportada y un soldado esloveno arman y lanzan una aeronave no tripulada tipo RQ-11B Raven como parte del Ejercicio *Mountain Shock* en Cerkjle, Eslovenia, 1 de diciembre de 2016. El ejercicio era parte de un entrenamiento situacional diseñado para adiestrar y probar su reacción al contacto y ejercicios tácticos de combate. (Foto: Ejército de EUA, Sgto. 2<sup>o</sup> Philip Steiner)

militares tanto dentro y entre los aliados democráticos que poseen un conjunto compartido de valores e identidades colectivas<sup>28</sup>.

Después de haber establecido el fundamento conceptual inspirado por la literatura académica existente, en este estudio, se exploraron, analizaron y refinaron estas ideas en un esfuerzo para determinar los factores que afectan la cohesión de la OTAN en un sentido práctico.

## Metodología

El objetivo principal de investigación de este estudio era identificar y explorar cuáles factores probablemente afectarían la cohesión de la OTAN hasta el año 2035 y más allá, en términos de riesgos y oportunidades. El proyecto se centró en estudiantes y profesionales como la próxima generación de líderes de distintas formaciones (p. ej., el mundo académico, fuerzas armadas, industria,

etcétera) para comprender sus perspectivas sobre la cohesión de la OTAN. La pregunta principal que guió esta investigación era, « ¿Cuáles factores probablemente afectarán la cohesión de la OTAN hasta 2035 y más allá?»

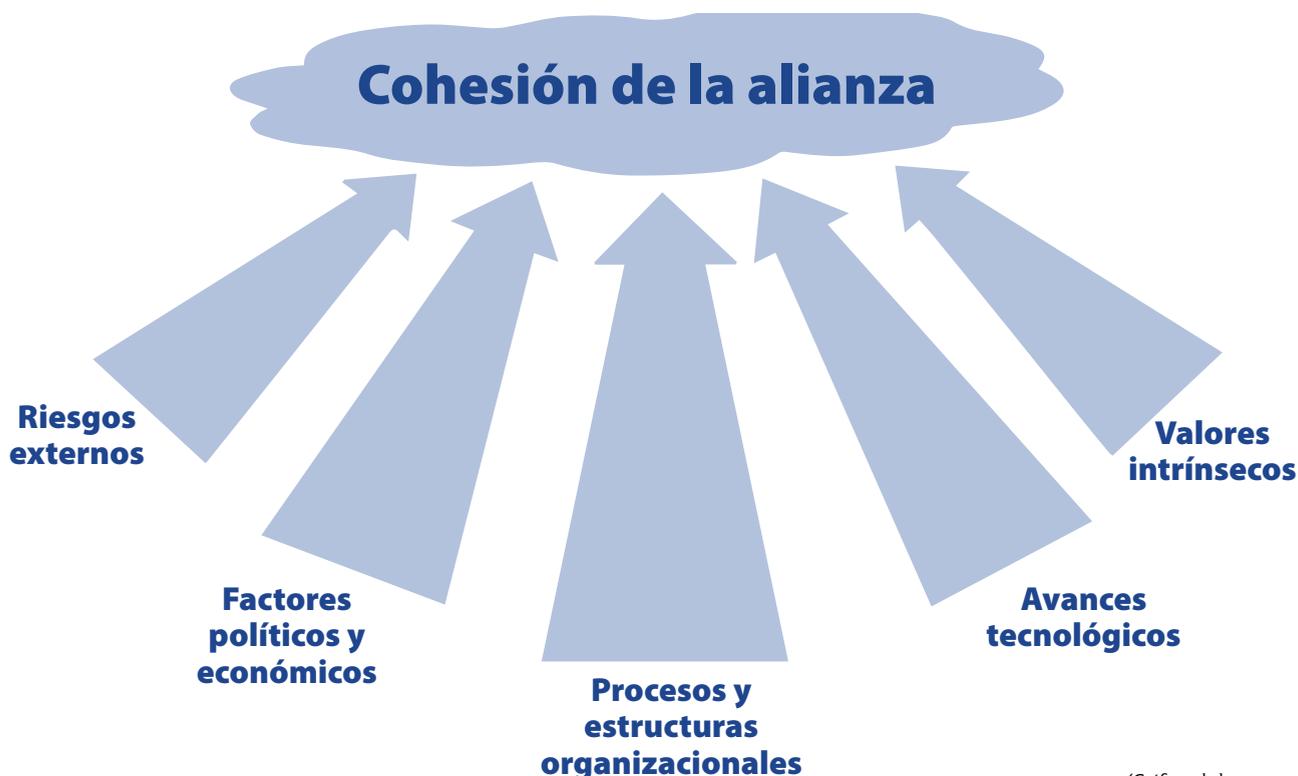
El estudio siguió una metodología de teoría fundamentada y utilizó métodos cuantitativos y cualitativos triangulados con la literatura académica sobre la teoría de cohesión de alianza. Entre marzo y junio del 2017, los investigadores recolectaron datos a través de una serie de grupos de enfoque, una encuesta en línea y talleres de capacitación preparados en cooperación con la organización Innovation Hub, patrocinados por la Transformación Aliada de Mando de la OTAN. En total, alrededor de 100 personas de todos los Estados miembros de la OTAN y las naciones de la Asociación para la Paz participaron<sup>29</sup>. Luego, los investigadores analizaron los datos con el objetivo de identificar las categorías temáticas de las variables y la organización de estos temas en un modelo teórico fundamentado en los datos<sup>30</sup>.

### Conclusiones: Cinco factores de cohesión

Para entender mejor la cohesión de la Alianza en el futuro, en primer lugar, este estudio se refinó a la

comprensión de la cohesión en sí misma. Estas conclusiones indican que la cohesión de la OTAN significa la sinergia y la capacidad de las naciones de la OTAN en pensar y actuar en conjunto. Es decir, para desarrollar intereses compartidos, valores, estándares, reglas comunes, y responder a los problemas como un grupo unido. Dependiendo de la confianza mutua, la cohesión es «hacer lo mejor para la comunidad» y mirar más allá de intereses propios. Tomando en cuenta la analogía de los nexos entre los miembros de la familia, los participantes declararon que la cohesión es una expresión de quedarse juntos a pesar de las diferencias, de «algo más grande que nosotros mismos». Un participante pensó que «sin la cohesión, se desplomaría la Alianza».

Consecuentemente, basado en la literatura académica y confirmado a través de grupos de enfoque, este estudio estableció que la cohesión de la alianza fluctúa de acuerdo a una variedad de factores. Los datos recopilados en este estudio indicaron que las variables que afectan la cohesión de la alianza fueron categorizadas en cinco áreas temáticas: (1) riesgos externos, (2) factores políticos y económicos, (3) estructuras y procesos organizacionales, (4) avances tecnológicos y (5) valores intrínsecos (véase la figura 1).



(Gráficas de los autores)

**Figura 1. Cinco factores que afectan la cohesión de la Alianza**

Riesgos externos. Los participantes dudaron que los aliados pudieran encontrar una amenaza convencional común que sería percibida suficientemente poderosa como para «transcender las presiones internas y el concepto de soberanía». Si bien la ausencia de una amenaza externa a la Alianza es poco probable, el riesgo futuro considerará la multiplicación de amenazas externas y la carencia de una percepción común ante estas amenazas.

Esta comprensión común subdesarrollada de las amenazas externas, acompañada por evaluaciones diferenciales de la amenaza, podría debilitar la cohesión de la OTAN. A fin de ejemplificar este punto, aunque los participantes en la encuesta indicaron el no activar el Artículo 5 en caso de ataque como riesgo posible, más discusiones demostraron que las misiones que no conforman al Artículo 5 podrían constituir la prueba de fuego para la cohesión de la OTAN. En las palabras de un entrevistado, «si hay una operación y solo dos naciones se presentan, no sería cohesión».

Para algunas naciones, esta multiplicación de amenazas y distintas percepciones de la amenaza, con el tiempo pueden llevar a un exceso operacional o a una expansión de la misión. En cambio, otras naciones podrían desarrollar un sentido de seguridad excesivo que les llevaría a disminuir su atención y voluntad para participar en las actividades de la OTAN. Por lo tanto, el terrorismo por ejemplo, no podría constituir la amenaza decisiva. Además, la naturaleza cambiante de las amenazas a la seguridad requerirá medios internos no militares para enfrentarlas en lugar de medidas militares de toda la alianza. En otras palabras, las «naciones estarán mirando hacia adentro para mantener el orden».

Factores políticos y económicos. El grupo de factores políticos y económicos resaltan los riesgos de complejos desacuerdos entre los aliados que podrían llevar a la debilitación del nexo transatlántico, tendencias de desintegración dentro de la Unión Europea, e incluso la retirada de una nación de la OTAN de la Alianza.

A nivel de las élites políticas, los participantes identificaron la crisis de liderazgo político en las naciones de la OTAN entre las causas más probables de una debilitación en la cohesión de la alianza en el futuro. En particular, los líderes populistas que prefieren avances políticos estrechos e internos a largo plazo y que están preparados para «socavar una institución internacional

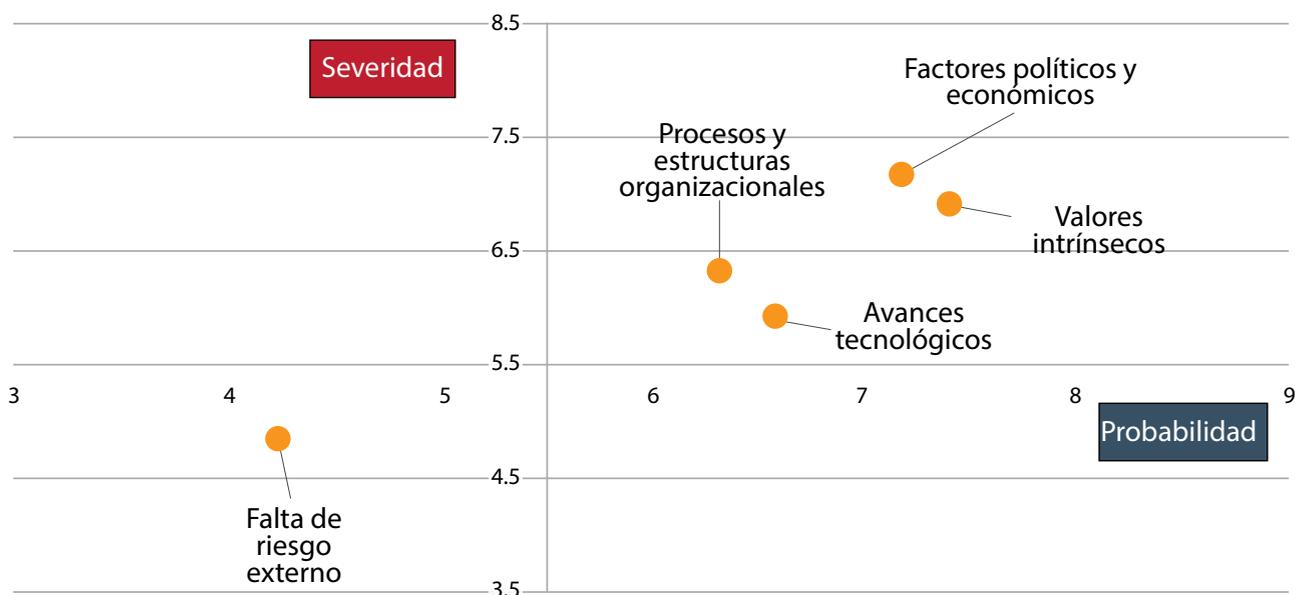
para lograr el consenso internamente», representan una seria amenaza al multilateralismo, del cual depende la Alianza. Con frecuencia, los líderes nacionales «utilizan la OTAN como una chivo expiatorio para sus juegos políticos internos», mientras la «OTAN no lucha contra sus propias naciones [ni tampoco puede hacerlo]».

A nivel de la población interna, el apoyo dado a la Alianza en los Estados miembros puede ir a la baja debido al propósito ambiguo de la OTAN. Esto podría convertirse en un problema complejo especialmente si los líderes nacionales continúan enmarcando los problemas de seguridad exclusivamente en término internos en lugar de lidiar con estos problemas conjuntamente con toda la Alianza. Particularmente, las preocupaciones con la soberanía podrían superar el valor relativo del bien colectivo de la Alianza y obligar a los gobiernos a comprometer los limitados fondos de la OTAN.

De manera similar, los movimientos demográficos que cambian las redes socioeconómicas y culturales de las naciones tales como el envejecimiento de la población y la migración, impulsarán las diferencias en prioridades fiscales que podrían resultar en gastos de defensa decrecientes. Asimismo, si el comportamiento de libre cooperación alcanza niveles críticos dentro de la distribución de los esfuerzos de la OTAN, podría crear en aquellos que en justa medida cooperan con un grupo de aliados desinteresados en defender a las naciones no tan comprometidas, como si ellos dejasen de recibir lo invertido.

Procesos y estructuras organizacionales. Los grupos de enfoque del proyecto concluyeron que los rígidos procesos organizacionales de la OTAN que se aferran al pasado podrían resultar en una Alianza que «no puede evolucionar de acuerdo con los intereses nacionales de los Estados miembros». La política burocrática en las estructuras de la Alianza podría causar la adaptación lenta de la OTAN a las necesidades y valores contemporáneos. Por ejemplo, los participantes identificaron el proceso de planeamiento de defensa de arriba hacia abajo para determinar los requerimientos de capacidades como un caso en el que no se alinean los intereses de la Alianza y los intereses nacionales cambiantes.

Por otra parte, las fricciones cívico-militares a nivel de la OTAN y en los Estados miembros podrían tener un impacto negativo en el alistamiento de las fuerzas



**Figura 2. Probabilidad contra severidad de riesgos a la cohesión de la OTAN**

militares. Los largos procesos de toma de decisiones y procedimientos institucionales subdesarrollados en los cuarteles generales nacionales podrían impedir que la Alianza formule un marco legal para un curso de acción común bajo la bandera de la OTAN; por ejemplo, para abordar nuevos adversarios que usan medios no convencionales tales como capacidades cibernéticas. En pocas palabras, la OTAN no puede ir más rápido que los países que la constituyen.

Finalmente, el tamaño sí es relevante; es más difícil forjar y mantener la cohesión en una alianza cada vez más grande, especialmente si los intereses nacionales cada vez más divergentes tienden a cambiar el modo de operación de la Alianza. Con una mayor frecuencia, el estado mayor internacional de la OTAN tendrá que encontrar el compromiso en sus procesos de toma de decisiones entre una igualdad política y formal que se espera que vaya a mejorar la cohesión de la Alianza por una parte y la eficacia deseada de la Alianza por la otra.

Avances tecnológicos. Los participantes coincidieron que los avances tecnológicos son importantes para la cohesión continua de la OTAN. La tecnología constituirá un factor significativo que influirá respecto a cómo las naciones de la OTAN retengan la cohesión en el futuro por tres razones. En primer lugar, la tecnología de comunicaciones siempre evolutiva puede facilitar la propagación de riesgos desde el exterior de la Alianza y exacerbar sus efectos negativos. Los ejemplos que

resonaron más en las sesiones de los grupos de enfoque son la guerra de la información y la propaganda enfocada contra las naciones de la OTAN. La tecnología de comunicaciones en internet crea espacio infinito para los medios de la prensa alternativos que distorsionan la realidad, contribuyen al surgimiento de movimientos populistas y radicales, y aumentar el riesgo de errores de comunicación entre las naciones.

En segundo lugar, la OTAN se arriesga a perder en el juego de innovación al sector industrial comercial de defensa. En el futuro, las empresas privadas mantendrán una ventaja sobre la OTAN en el diseño de especificaciones y el establecimiento de estándares para las plataformas. Esto podría tener un gran impacto en el alistamiento e interoperabilidad de las naciones de la OTAN si sus esfuerzos de innovación (p. ej., la Tercera Estrategia de Balance Asimétrico de EUA [U.S. Third Offset Strategy]) no se concretan<sup>31</sup>.

En tercer lugar, algunas naciones puede tornarse reacias a compartir sus adquisiciones tecnológicas más modernas, especialmente si priorizan sus ganancias individuales antes del esfuerzo colectivo. Esto presentaría un desafío «a cualquier persona para compartir la información que posean sin recibir beneficios propios». La falta de voluntad política puede alimentar esta desconfianza, la que puede resultar en una brecha de interoperabilidad más profunda entre los aliados en el campo de batalla, y al final, en una Alianza menos unida.

Valores intrínsecos. Los participantes reconocieron que los valores compartidos e identidad significan que los aliados no representan una amenaza entre ellos. Los valores liberales-democráticos centrales de la OTAN, definidos en el Preámbulo y Artículo 2 del Tratado del Atlántico del Norte, enmarcan aún más la cultura no contraria de la dinámica relacional interna de la Alianza<sup>32</sup>. No obstante, si bien los valores intrínsecos recibieron altas notas en la encuesta, las discusiones revelaron el desacuerdo sobre si son más cruciales para la cohesión que los intereses nacionales.

Las conclusiones indicaron que el problema general con los valores intrínsecos tiene que ver con el carácter intangible del bien común producido por la OTAN. Si la Alianza logra el éxito, «nada sucede», lo que lleva a las naciones a dar por hecho la paz, seguridad y estabilidad. Esto podría afectar la comprensión general del propósito de la OTAN en las poblaciones internas. Debido a un propósito desconocido o poco claro, este sentimiento de «nosotros» podría desaparecer.

Por otra parte, el auge del populismo y nacionalismo radical con inclinaciones autoritarias impulsados aún más por la guerra híbrida, cibernética y de información que surge de Rusia, parece amenazante con respecto a los valores intrínsecos de la OTAN y creará fricciones en la Alianza. Es posible que el Estado Islámico use una «estrategia de caos» que tiene como objetivo dividir a las naciones de la OTAN y destruir la cohesión dentro de la Alianza y de sus sociedades. Aún más en cuanto a los regímenes autoritarios, los participantes mencionaron que la Alianza debe pensarlo dos veces antes de establecer una asociación con otro país.

Además, algunos participantes pensaron que la migración constante a Europa desde Medio Oriente y la región de África del Norte podría cambiar la demografía de las sociedades europeas. Las sociedades europeas podrían alejarse debido a los distintos ritmos de cambio en sus identidades y valores.

En conclusión, si bien no había consenso entre los participantes sobre el grado en el que los valores comunes juegan un rol en la OTAN y su cohesión, los intereses suficientemente alineados de las naciones de la OTAN junto con un propósito compartido de la OTAN, constituyen una clara precondition para una Alianza unida.

## Probabilidad y severidad

Se les pidió a los participantes de la encuesta en línea que evaluaran los posibles efectos negativos de estos cinco factores en la cohesión de la OTAN en términos de probabilidad y severidad en una escala de 1 a 10, con 10 siendo lo más probable/severo (véase figura 2). Los datos cuantitativos generales indican que en términos de probabilidad, la OTAN probablemente enfrentará una debilitación de sus valores intrínsecos, acompañado por riesgos políticos y económicos internos con respecto a su cohesión.

Además, las conclusiones indican que los factores políticos y económicos probablemente tendrán el impacto más severo en la cohesión de la OTAN. Asimismo y en general, los avances tecnológicos y estructuras y proceso organizacionales también recibieron notas relativamente altas. Como antes delineado, las discusiones de los grupos de enfoque refinaron y detallaron la comprensión de la posible evolución negativa de la cohesión de la OTAN en el futuro.

## Recomendaciones para el futuro

Durante este proyecto, quedó en evidencia que cada factor que contribuyó a la cohesión también podría ser un detractor si cambian las condiciones. Si las naciones de la OTAN reconocen estos factores y pueden implementar políticas activas y dinámicas para una mejor gestión, pueden afectar la cohesión en forma positiva. Si no lo hacen, ya sea por ignorancia o inacción, es probable que disminuya la cohesión llevando al final a una fragmentación o desintegración de la Alianza. Por lo tanto, la Alianza debería tomar medidas concretas para gestionar cada uno de los cinco factores de cohesión, a saber:

**Mantener los fundamentos de los valores que crearon la OTAN en 1949.** Las naciones fundaron la Alianza en los principios de democracia, libertad individual y estado de derecho. En el futuro, estos valores proporcionarán una ventaja inigualable y distinta sobre posibles adversarios que carecen de la capacidad de plantear argumentos alternos basados en lo moral.

**Identificar las fricciones políticas y concordar en avanzar hacia soluciones comunes.** Las partes interesadas de la OTAN continuarán teniendo sus propios intereses independientes. En el ambiente de seguridad dinámico del futuro, cuando difieran estos

intereses será crucial el reconocer las diferencias y acordar en avanzar hacia soluciones integradoras para minimizar la fricción.

**Mantener la ventaja tecnológica, pero no dejar que la tecnología llegue antes de la interoperabilidad.** Los Estados miembros de la Alianza deben hacer inversiones para mantener su ventaja tecnológica sobre sus adversarios, pero se reconoce que si el desarrollo tecnológico es poco uniforme o coordinado, podría llevar a grandes problemas de interoperabilidad en el futuro.

**Mantenerse al corriente con el futuro ambiente de seguridad.** En el futuro, los líderes deben garantizar que las estructuras y procesos organizacionales funcionen a un ritmo que permita la toma de decisiones oportuna para abordar la inestabilidad en el ambiente de seguridad antes, durante y después de que ocurra.

**Desarrollar y mantener una comprensión común de las amenazas futuras.** El mando de la OTAN debe desarrollar y mantener una comprensión común de las amenazas externas y un panorama holístico de amenazas comunes (interna y externamente, en todos los dominios, incluyendo ciber y espacial, y en todos niveles de la conducción de la guerra desde el estratégico hasta el nivel táctico).

Sin duda alguna, la Alianza puede mantener la cohesión en el futuro en muchos sentidos. Este listado de ideas es un punto de partida para la discusión sobre lo que la OTAN podría hacer para mantener su cohesión. Lo que la Alianza hará en el futuro es una pregunta para líderes futuros mientras lidian con los desafíos de su época. Este estudio indicó que si estos líderes pueden vigilar el mantenimiento la cohesión y los factores que aportan a la cohesión o la disminuye, podrían aumentar la probabilidad de éxitos futuros de la Alianza.

## Conclusión

El propósito de este proyecto es identificar los posibles riesgos futuros a la unión y proporcionar a la OTAN una perspectiva de cómo impedir la erosión de la cohesión de la Alianza. Si bien la ausencia de amenazas externas a la Alianza es poco probable, los futuros riesgos a la cohesión pueden sentar base en la falta de comprensión común de amenazas externas y en desacuerdos sobre las prioridades entre las naciones de la OTAN. Si bien no había consenso entre los participantes sobre el grado en el que los valores comunes juegan un rol en la cohesión, los intereses suficientemente alineados de las naciones de la OTAN junto a un propósito compartido, constituyen una precondition clara para una Alianza unida.

En términos generales, la OTAN como un todo es más que la suma de las partes. A pesar de los diversos desafíos y críticas presentadas en su contra durante su historia, hoy en día las naciones que conforman la Alianza consideran su valor como una póliza de seguro para lo inesperado, imprevisible y desconocido. En términos sencillos, la cohesión será el cemento que mantendrá unida la Alianza y le brindará y la fortalecerá. Si los futuros líderes de la OTAN comprenden la naturaleza de la cohesión, los factores que contribuyen a ella y cómo conservarla, la Alianza puede seguir intacta para contribuir de manera positiva a la estabilidad y seguridad en un mundo cada vez más inestable, propio de la teoría Hobbesiana. ■

*Nota de la redacción: Las opiniones expresadas en el presente artículo son propias de los autores y no representan las del Ejército de EUA, la OTAN, el Departamento de Defensa, ni el Gobierno de EUA.*

## Notas

**Epígrafe.** Carl Von Clausewitz, *On War*, editores y traductores Michael Howard y Peter Paret (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1989), págs. 595–6 (énfasis agregado por los autores).

**Epígrafe.** The North Atlantic Treaty, preamble, 4 April 1949, 63 Stat. 2241, 34 U.N.T.S. 243, accedido 31 de octubre de 2017, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2034/v34>.

[pdf](#) (énfasis agregado por los autores).

1. Clausewitz, *On War*, pág. 595.
2. NATO, *Framework for Future Alliance Operations* (Norfolk, Virginia: NATO Headquarters, Supreme Allied Commander Transformation, August 2015), accedido 23 de octubre de 2017, <http://www.act.nato.int/images/stories/media/doctrinary/ffao-2015.pdf>.

3. Allied Administrative Publication 06 (AAP-06), *NATO Glossary of Terms and Definitions* (Bruselas: NATO Standardization Office, 2016), pág. 24.
4. Joint Publication 5-0, *Joint Operation Planning* (Washington, DC: U.S. Government Publishing Office, 2011), pág. xxi.
5. Joseph L. Strange y Richard Iron, «of Gravity: What Clausewitz Really Meant», *Joint Force Quarterly* 35 (3rd Quarter, October 2004): pág. 27. Otra perspectiva considera la cohesión como una variable que determina el lugar del centro de gravedad, junto con la unidad e intereses políticos (*Ibid.*, pág. 22).
6. Dale C. Eikmeier, «The Center of Gravity: Still Relevant After All These Years?», *Military Review* (May 2017, online exclusive), accedido 25 de octubre de 2017, <http://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/Online-Exclusive/2017-Online-Exclusive-Articles/The-Center-of-Gravity/>.
7. Patricia Weitsman, *Waging War: Alliances, Coalitions, and Institutions of Interstate Violence* (Stanford, California: Stanford University Press, 2013), pág. 32; Ole Holsti, Terrence Hopmann y John Sullivan, *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies* (New York: John Wiley and Sons, 1973), pág. 16.
8. Eduardo Salas, Armando X. Estrada y William B. Vessey, editores, *Team Cohesion: Advances in Psychological Theory, Methods and Practice* (Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited, 2015).
9. Fred Chernoff, «Stability and Alliance Cohesion: The Effects of Strategic Arms Reductions on Targeting and Extended Deterrence», *Journal of Conflict Resolution* 34, nro. 1 (marzo de 1990): pág. 92.
10. Patricia Weitsman, *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War* (Stanford, California: Stanford University Press, 2004), pág. 36; Sarah Kreps, «Elite Consensus as a Determinant of Alliance Cohesion: Why Public Opinion Hardly Matters for NATO-led Operations in Afghanistan», *Foreign Policy Analysis* 6, nro. 3 (2010): pág. 191.
11. Antulio J. Echevarria II, «Clausewitz's Center Of Gravity: It's Not What We Thought», *Naval War College Review* LVI, nro. 1 (Winter 2003), accedido 23 de octubre de 2017, <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/navy/art4-w03.htm>.
12. James Sperling, «Neo-classical Realism and Alliance Politics», en *Theorising NATO: New Perspectives on the Atlantic Alliance*, editores Adrian Hyde-Price y Mark Webber (London: Routledge, 2016), pág. 68.
13. Karsten Jung, «Willing or Waning? NATO's Role in an Age of Coalitions», *World Affairs* 174, nro. 6 (2012): págs. 44, 47.
14. Weitsman, *Dangerous Alliances*, pág. 33.
15. Stephen M. Walt, «Why Alliances Endure or Collapse», *Survival* 39, nro. 1 (1997): pág. 158.
16. Glenn Snyder, *Alliance Politics* (Cornell University Press: Ithaca, 1997), pág. 192; Kenneth Waltz, «Structural Realism after the Cold War», *International Security* 25, nro. 1 (Summer 2000): pág. 20.
17. Jung, «Willing or Waning?», pág. 45.
18. Sten Rynning, *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation* (New York: Palgrave Macmillan, 2005), pág. 167.
19. Alexander Mattelaer, «The NATO Warsaw Summit: How to Strengthen Alliance Cohesion», *Strategic Forum*, nro. 296 (June 2016), accedido 25 de octubre de 2017, [inss.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum/SF-296.pdf](https://www.inss.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum/SF-296.pdf).
20. *Ibid.*, págs. 1 y 9.
21. Weitsman, *Waging War*, pág. 13.
22. Alex Weisiger, «Exiting the Coalition: When Do States Abandon Coalition Partners during War?», *International Studies Quarterly* 60 (2016): págs. 753-65. Las alianzas en tiempos de guerra constituyen una excepción importante. La cohesión no depende de una amenaza externa más grave, sino de lo que sucede en el campo de batalla. El equilibrio de poder/amenaza solo es válido en el caso de que los aliados «puedan proporcionar la seguridad».
23. Weitsman, *Waging War*, págs. 15 y 45. De nuevo, para identificar el efecto institucional en la cohesión de alianza, es importante distinguir entre las alianzas en tiempos de paz y de guerra. Las alianzas en tiempos de paz sirven para gestionar relaciones entre Estados dentro de la alianza (gestionar la amenaza interna), mientras que las alianzas en tiempos de guerra promueven la eficacia de combate.
24. George Liska, *Nations in Alliances: The Limits of Interdependence* (Baltimore: Air University Press, 1962), págs. 39-40.
25. Christian Tuschhoff, «Alliance Cohesion and Peaceful Change in NATO», en *Imperfect Unions: Security Institutions Over Time and Space*, editores Helga Haftendorn, Robert Keohane y Celeste Wallander (Oxford, UK: Oxford University Press, 1999), pág. 151; Matthew Fuhrmann and Todd S. Sechser, «Signaling Alliance Commitments: Hand-Tying and Sunk Costs in Extended Nuclear Deterrence», *American Journal of Political Science* 58, nro. 4 (2014): pág. 921.
26. Stéfanie von Hlatky, «Transatlantic Cooperation, Alliance Politics and Extended Deterrence: European Perceptions of Nuclear Weapons», *European Security* 23, nro. 1 (2014): págs. 1-14.
27. NATO, *Strategic Foresight Analysis* (Norfolk, Virginia: Allied Command Transformation, 2017).
28. Thomas Risse-Kappen, «Collective Identity in a Democratic Community», en *The Culture of National Security*, editor Peter J. Katzenstein (New York: Columbia University Press, 1996), págs. 357-99.
29. «Partnership for Peace Programme», sitio web de la OTAN, actualizado por última vez 7 de junio de 2017, accedido 3 de noviembre de 2017, [https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics\\_50349.htm](https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_50349.htm).
30. El material subsiguiente citado en el presente artículo es de encuestas y grupos de enfoque que se llevaron a cabo durante la elaboración del documento *Framework for Future Alliance Operations*.
31. Bob Work, «The Third U.S. Offset Strategy and Its Implications for Partners and Allies» (deputy secretary of defense speech, Washington, DC, 28 de enero de 2015), accedido 3 de noviembre de 2017, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606641/the-third-us-offset-strategy-and-its-implications-for-partners-and-allies/>.
32. The North Atlantic Treaty.



Soldados conducen tanques de combate *M1A2 Abrams*, de 68 toneladas, y vehículos de combate de infantería *M2A3 Bradley*, de 27 toneladas, por un puente flotante en el río Imjin el 8 de abril de 2016 cerca de Seúl, Corea del Sur. El río Imjin es el séptimo río más largo de Corea y fluye de Corea del Norte a Corea del Sur por la zona desmilitarizada. Soldados de la 1ª División de Caballería cruzaron el puente construido por la 6ª Brigada de Ingenieros del Ejército de la República de Corea como parte de un ejercicio de cruce de ríos para armas combinadas que duró cuatro días. (Foto: Sargento Christopher Dennis, Ejército de EUA)

# La política hacia Corea del Norte

## Un régimen transformado

Coronel James M. Minnich, Ejército de EUA

**L**a desnuclearización de Corea del Norte como objetivo de política ha sido un fracaso para Estados Unidos y Corea del Sur por veinticinco años. Errores, arrogancia y sofistería han socavado los

esfuerzos anteriores para impedir que Corea del Norte consiguiera armas nucleares; sin embargo, la política actual no necesita repetirlos. Si bien se han desaprovechado muchas oportunidades, no es demasiado tarde para

eliminar pacíficamente el creciente arsenal de armas nucleares de Pionyang. La desnuclearización será una de las consecuencias de una política de colaboración acertada, no su objetivo final. Para ello será necesario una política de *régimen transformado*, no una política de cambio de régimen. Una política de régimen transformado facilitará el cambio interno en Corea del Norte a través de la colaboración con el exterior y garantizará la seguridad de toda la península coreana, tanto del Norte como del Sur, ante cualquier imprevisto. Tal política perseguirá objetivos paralelos como la seguridad, la normalización de relaciones, la prosperidad mediante la cooperación y las fuentes de energía alternativa, y al mismo tiempo pondrá frenos a los fervientes deseos de eliminar todos los males de una vez.

## Una política de régimen transformado

Washington, Pionyang y Seúl son las únicas partes relevantes para un futuro acuerdo. Pekín, Tokio, Moscú y otros se beneficiarán de un acuerdo, e incluso podrían actuar como benefactores, pero también menoscabarán y debilitarán los procesos que seguirán con actitudes provincianas. El objetivo de una política de régimen transformado es establecer condiciones que incentiven a Seúl y a Pionyang a llegar a un acuerdo que permita la coexistencia pacífica de ambos. La búsqueda de seguridad nacional no es un objetivo exclusivo de Pionyang. La seguridad es la principal prioridad de todos los países y cualquier otro interés ocupa un distante segundo lugar en importancia. El Dr. Joseph Nye tal vez creó la analogía perfecta sobre el tema cuando escribió: «La seguridad es como el oxígeno—no solemos notarlo hasta que empezamos a perderlo, pero una vez que esto sucede, no pensaremos en nada más»<sup>1</sup>.

**Seguridad.** Los temores de seguridad nacional alimentan las hostilidades entre Washington, Seúl y Pionyang, y perjudican las posibilidades de negociaciones productivas. Para comenzar un proceso de negociación sostenible y de gran alcance, Pionyang deberá llegar a un acuerdo para suspender temporalmente su programa de armas nucleares y misiles de largo alcance mientras que Washington y Seúl también deberán suspender o limitar (en tamaño, duración y propósito) de forma provisional los ejercicios militares combinados que se realizan dos veces por año—*Key Resolve* y *Foal Eagle* en la primavera y *Ulchi Freedom Guardian* en

el otoño. Estos pasos iniciales deberían persuadir a las partes pertinentes a regresar a la mesa de negociaciones. Corea del Norte en tres ocasiones ha detenido de manera convincente sus actividades nucleares y sus lanzamientos de misiles. Si se llegaran a ofrecer incentivos de seguridad genuinos, es probable que Corea del Norte se comprometiera nuevamente. Para Pionyang, tener un arsenal de armas nucleares garantiza la seguridad nacional y la supervivencia del régimen. Por lo tanto, es ilusorio creer que a Corea del Norte se le podría obligar a eliminar y abandonar por completo su armamento estratégico sin un ambiente de seguridad estable y duradero en donde coexiste de forma pacífica con Estados Unidos y Corea del Sur. Este escenario, además de ser posible, ha sido uno de los objetivos de Pionyang y el motivo para los cuatro acuerdos de desnuclearización que se han firmado. Como ocurrió con Seúl, Pionyang puede ser persuadido para que abandone su programa de armas nucleares, mientras no perciba una amenaza existencial.

**Normalización de relaciones.** La normalización de relaciones políticas y económicas ha sido esencial, como también inalcanzable, en los acuerdos anteriores con Corea del Norte. Los esfuerzos norcoreanos para normalizar las relaciones con Corea del Sur, Japón y Estados Unidos han sido rechazados por mucho tiempo. La normalización comienza con un rápido intercambio de oficinas de enlace en las capitales para implementar los protocolos de acuerdo seguido de un levantamiento de sanciones, ampliación del comercio, reunificaciones familiares, repatriación de restos mortales, apertura del turismo e intercambios culturales, educativos y deportivos para consolidar las relaciones. Sin embargo, si a Pionyang se le impide constantemente entablar relaciones con la comunidad internacional, solo un esfuerzo extraordinario permitirá la transformación positiva de Corea del Norte.

**Prosperidad mediante la cooperación.** Cooperar con Corea del Norte daría lugar al establecimiento de relaciones económicas. También enfatizaría un comercio y prosperidad regidos por principios legítimos a través de la ampliación de oportunidades de comercio que no solo se limitan a China y le ofrece a Pionyang alternativas sobre sus exportaciones de armas, mercancías falsificadas, actividades ilícitas y conocimientos técnicos sobre la tecnología nuclear y de misiles. Seúl y Pionyang podrían reabrir conjuntamente el Complejo

Industrial de Kaesong, una zona económica intercoreana con 125 compañías surcoreanas que empleaba a 53 mil trabajadores norcoreanos. Después podrían expandir el complejo al tamaño que se estimó inicialmente de 1500 compañías y 350 000 empleados norcoreanos<sup>2</sup>. Tanto la zona económica como la inmensa industria minera norcoreana tienen un gran potencial para expandir el comercio internacional. A medida que Corea del Norte garantiza la seguridad de los visitantes, Seúl y Washington podrían levantar las restricciones que prohíben a sus ciudadanos visitar la popular zona turística del monte Kumgang y es probable que otras áreas se abran al turismo.

**Fuentes de energía alternativa.** La capacidad que ha demostrado Pionyang para producir material fisible de sus reactores nucleares e instalaciones de enriquecimiento de uranio probablemente dará lugar a un acuerdo en el cual se proscribe el empleo de energía nuclear con fines pacíficos. Sin embargo, es poco probable que Corea del Norte renuncie permanentemente al empleo de la energía nuclear y cualquier mandato que intente sustituir ese tipo de energía será rechazado tajantemente sobre la base del principio de soberanía. Washington no necesita que Pionyang suspenda todas sus actividades nucleares para siempre, pero sí necesitará suspender de forma categórica la producción de energía nuclear hasta que exista un nivel de confianza que le permita a Corea del Norte poseer reactores nucleares e instalaciones para el enriquecimiento de uranio y la producción de combustibles sin temores de un programa de armas nucleares. Para que Pionyang deje de emplear la energía nuclear, será necesario reparar sus redes eléctricas y mejorar su producción de carbón y energía hidroeléctrica. La colaboración en el sector de fuentes de energía alternativa generará oportunidades para trabajar con Corea del Norte, oportunidades que deberían ser bienvenidas.

**Limitando los conflictos de interés.** Corea del Norte es un país con muchos problemas, y los acuerdos de desnuclearización previos fracasaron por intentar solucionarlos todos. Los acuerdos futuros deben limitar los conflictos de interés de las políticas que abordan el abuso de los derechos humanos, las capacidades militares asimétricas, las estructuras de fuerzas convencionales, el terrorismo, las actividades ilícitas, los secuestros, etc. La mayoría de estos asuntos se solucionarán con el tiempo, mediante una política de régimen transformado. Intentar castigar a Pionyang por los errores que

cometió en el pasado elimina cualquier oportunidad para transformar el futuro.

Washington y Seúl requerirán que Corea del Norte corte los vínculos del programa espacial con el programa de misiles de largo alcance y tendrán que abordar de forma explícita el objetivo legítimo y soberano de Pionyang a un programa espacial en un acuerdo futuro. Ningún otro país, como por ejemplo la India, Irán o Israel, ha sido sancionado por poner satélites en órbita; Pionyang no aceptará ser la excepción. Pionyang en varias ocasiones ha indicado que está dispuesto a abandonar el lanzamiento de sus propios satélites si surge un sustituto que se encargue de hacer esta labor por ellos. Esta propuesta, o cualquier otra medida aceptable, debería ser tomada en serio e implementarse.

## Misiles y armas nucleares

En septiembre de 2016, Corea del Norte realizó su quinta prueba subterránea de armas nucleares con éxito. En la actualidad, Pionyang cuenta con más de treinta ojivas nucleares, pero su capacidad para producir uranio-235 le permite aumentar su arsenal de ojivas a un ritmo de dos por año. Esta tasa de crecimiento aumentará, como también su amplio arsenal de misiles nucleares. El Ejército Popular de Corea (EPC) cuenta con:

### El coronel James M.

**Minnich**, Ejército de EUA, es decano asociado y profesor titular militar en el Centro de Asia y el Pacífico para Estudios de Seguridad (APCSS) en Honolulu. Se graduó con honores en la Universidad de Defensa Nacional de Corea (KNDU) en Seúl, Corea, y actualmente es estudiante de doctorado en la Universidad de Southern California. Obtuvo maestrías en la Universidad de Harvard, en Cambridge, Massachusetts, y en la Escuela de Comando y Estado Mayor General (CGSC) en Fort Leavenworth, Kansas, y un diploma en estudios del idioma norcoreano en la Universidad de Sogang, en Seúl. Actualmente está cumpliendo su undécimo destino en el exterior y cuenta con quince años de servicio en Corea desde 1982. En agosto de 2013 comenzó a ejercer el cargo de secretario del componente del Mando de las Naciones Unidas en la Comisión Militar de Armisticio, puesto que ocupó por tres años y en el cual fue responsable de las negociaciones y la supervisión del armisticio. Ha publicado varios libros, artículos y *podcasts* sobre Corea del Norte y Corea del Sur.

- alrededor de seiscientos misiles balísticos transportables de corto alcance (SRBM) con la capacidad para alcanzar cualquier punto de Corea del Sur. Estos misiles tienen tres variantes de combustible líquido (*Hwasong (HS)-5/SCUD-B*, *HS-6/SCUD-C*, y *HS-7/SCUD-D* y *SCUD-ER*) y una variante de combustible sólido (*Toksa/KN-02*).
- doscientos misiles balísticos transportables de alcance medio (MRBM) de dos variantes que pueden alcanzar a Japón, estos son el *Nodong*, de combustible líquido, y el *Pukuksonq-2/KN-15*, de combustible sólido.
- cincuenta y cinco misiles balísticos transportables de alcance intermedio (IRBM) que pueden alcanzar Guam, las variantes son el *Musudan*, de combustible líquido, y el *HS-12/KN-17*, de combustible sólido y dos variantes de misiles balísticos transportables intercontinentales (ICBM) que pueden alcanzar Chicago (el *HS-14/KN-20* y el *HS-13/KN-08*), pero ninguna de las variantes tiene capacidad operativa.

En 2016, el EPC probó con éxito el *Pukuksonq-1/KN-11*, un misil balístico de plataforma submarina (SLBM) con un alcance estimado de dos mil kilómetros; sin embargo, este sistema tampoco tiene capacidad operativa. Hace dieciocho meses, el programa de misiles balísticos del EPC solo había probado los SRBM y los *Nodong*. Desde entonces han probado con éxito los SLBM, los IRBM y los ICBM. Tanto la prueba del SLBM el 24 de agosto de 2016 como las pruebas del MRBM/*KN-15* el 12 de febrero y 21 de mayo de 2017 demostraron la efectividad de los motores de combustible sólido y el creciente arsenal nuclear del EPC, con plataformas terrestres y marítimas capaces de contraatacar ante cualquier ataque nuclear. El primer lanzamiento con éxito de dos IRBM *Musudan* el 22 de junio de 2016 coloca a Guam al alcance de Corea del Norte, y los lanzamientos de ICBM el 4 y el 28 de julio de 2017 señalan que la mayor parte del territorio continental de Estados Unidos puede ser atacado. Estos avances en la tecnología de misiles balísticos son mucho más preocupantes que la anticipada sexta prueba de armas nucleares de Corea del Norte<sup>3</sup>.

## Los riesgos abundan

Hay mucho en juego por causa de los alarmantes esfuerzos de Pionyang para conseguir armas nucleares.

Los principales riesgos son los ataques nucleares, las guerras preventivas, la escalada de los conflictos, el deterioro de las relaciones, una crisis humanitaria sin fin, la proliferación de armas y tecnología nucleares, y un Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) más débil<sup>4</sup>. Aunque Corea del Norte no está buscando dar el primer golpe, es difícil imaginar que no empleará sus armas nucleares si fuerzas exteriores provocan una inestabilidad que pone en riesgo la supervivencia del régimen o la seguridad nacional. Se debe tener cuidado con las guerras de palabras y las exageraciones porque Pionyang podría concluir equivocadamente que será atacado en cualquier momento.

Un ataque preventivo no es lo mismo que un ataque anticipatorio. La lógica de una guerra preventiva se basa en la premisa de atacar primero antes de que el adversario inicie el conflicto. Sin embargo, la guerra preventiva carece de legitimidad jurídica o moral. Muestra de ello son los esfuerzos encabezados por Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial para procesar y condenar a la Alemania nazi y el Japón imperial por sus ataques preventivos contra sus vecinos. El escritor estadounidense Philip K. Dick abordó en 1956 el principio del precrimen en «El informe la minoría», un cuento de ficción en donde los policías pueden predecir el futuro y arrestar a las personas antes de que cometan los crímenes<sup>5</sup>.

La invasión de Irak en marzo de 2003 es un ejemplo contemporáneo de guerra preventiva. Sus defensores confundieron la resolución 1441 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la cual advertía a Irak que habría «graves consecuencias», con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas que autoriza al «empleo de la fuerza»<sup>6</sup>. En una entrevista para BBC World Services el 14 de septiembre de 2004, el entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan, denunció como ilegal y en contravención de la Carta de las Naciones Unidas la invasión de Irak encabezada por Estados Unidos<sup>7</sup>. Los defensores de la prevención argumentan que los ataques preventivos impiden que el enemigo tome acción militar. Lo opuesto también es cierto.

Los ataques preventivos pueden llevar a que el adversario emplee la fuerza militar, y en el caso de Corea del Norte, incitarla a que ataque la región no tendrá ningún resultado positivo. Este tipo de escalada de conflicto se puede y se debe evitar. En el Foro



Siegfried Hecker, un físico de Stanford University, examina los tornos para metales que fueron utilizados para la producción de barras de combustible de uranio metálico en la instalación de fabricación de combustible del Centro de Investigación Nuclear de Yongbyon, Corea del Norte, el 13 de febrero de 2008. (Foto: W. Keith Luse)

de Seguridad de Aspen, en julio de 2017, el jefe del Estado Mayor Conjunto, general Joseph Dunford, indicó que una opción militar en Corea del Norte tendría resultados catastróficos que no se han visto desde la Segunda Guerra Mundial<sup>8</sup>. Esta declaración es motivo suficiente para detenerse, si consideramos los cuatro millones de muertos de la devastadora guerra de Corea en la década del 50<sup>9</sup>.

Las relaciones en la región se están deteriorando por causa de la crisis nuclear norcoreana. La relación entre Estados Unidos y China se deteriora cada vez más debido a la posibilidad de guerra con Corea del Norte, el emplazamiento avanzado de un sistema de defensa contra misiles balísticos conocido como THAAD (*Terminal High Altitude Area Defense*), las sanciones secundarias y la presión sobre China para que detenga las acciones de Pionyang. Estas tensiones también deterioran las relaciones entre Estados Unidos y Corea del Sur y entre Corea del Sur y China. La confianza

fue una de las primeras víctimas del fracaso de los acuerdos entre Pionyang, Seúl y Washington. Aunque pueda parecer intrascendente, la confianza es esencial en los acuerdos internacionales y será fundamental en un futuro acuerdo con Pionyang. Por lo tanto, se debe tener cuidado para no complicar innecesariamente las futuras relaciones con Pionyang.

El sufrimiento humano en Corea del Norte va más allá de las injusticias, las ejecuciones extrajudiciales y los campos de prisioneros. La inseguridad alimentaria afecta a tres cuartos de la población, un tercio de los niños está desnutrido y un cuarto de los hogares no tiene acceso a agua potable; estos problemas son perniciosos y comunes. Enfermedades como la tuberculosis,

la malaria y la hepatitis B son endémicas. Las actuales condiciones humanas en Corea del Norte son el resultado del aislamiento de Pionyang en el noreste de Asia.

Si no surgen opciones comerciales viables, es posible que Pionyang aumente las exportaciones de armas militares a medida que proliferan sus conocimientos, sus reservas y sus programas de misiles balísticos y nucleares. Esto es un riesgo serio y cada vez mayor si se tiene en cuenta la reciente aprobación de la resolución 2371 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 5 de agosto de 2017, la cual prohíbe las exportaciones legítimas coreanas de carbón, mineral de hierro/hierro, minerales de plomo/plomo y mariscos, la creación de empresas mixtas o entidades comerciales cooperativas y que otros países contraten a trabajadores norcoreanos<sup>10</sup>. La proliferación ilegal de armas nucleares y las tecnologías relacionadas no son el único problema; en Corea del Sur se está debatiendo si deberían desarrollar sus propias armas nucleares y en el ámbito internacional se está analizando cómo sería la situación con un Japón y una Corea del Sur con capacidades nucleares. Para que Tokio y Seúl puedan fabricar armas nucleares legalmente, primero necesitan hacer lo que hizo Pionyang, que fue retirarse del TNP. Según el antiguo secretario de Defensa estadounidense, William Perry, cuando Kim Il Sung anunció en 1993 que se retiraba del tratado, tal fue reacción que Estados Unidos consideró llevar a cabo un ataque militar preventivo contra los centros de investigación nuclear de Yongbyon<sup>11</sup>. Puesto en vigor en 1970, el TNP es un tratado internacional que busca impedir la proliferación de armas nucleares y la tecnología relacionada mientras promueve el empleo pacífico y cooperativo de la energía nuclear. A solo cinco signatarios del TNP, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se les permite tener armas nucleares, éstos son: Estados Unidos, Rusia, el Reino Unido, Francia y China. Al resto de los 191 signatarios se les prohíbe. También hay cuatro países que no firmaron el tratado y poseen armas nucleares, éstos son: Israel, India, Pakistán y Corea del Norte. El TNP tiene fallas, pero la proliferación es perjudicial para la seguridad global.

## Veinticinco años de políticas de desnuclearización fallidas

Las políticas para desnuclearizar a Corea del Norte tomaron fuerza en 1991, pero no han tenido éxito

desde entonces. A pesar de haberse firmado cuatro acuerdos de desnuclearización por quince jefes de Estado que han gobernado o actualmente gobiernan a Estados Unidos, Corea del Sur y Corea del Norte, Pionyang ha conseguido desarrollar armas nucleares que pueden alcanzar el territorio continental de Estados Unidos. La amenaza de un ataque nuclear contra las fuerzas de despliegue avanzado en el Pacífico y su territorio nacional es lo que hace que Estados Unidos busque eliminar las capacidades nucleares de Corea del Norte. Por su parte, el temor de Corea del Norte de un ataque por parte de Estados Unidos es lo que lleva a Pionyang a tener un arsenal nuclear. Para las próximas negociaciones sobre la desnuclearización de Corea del Norte, la política actual debe entender los fracasos anteriores para evitar repetirlos.

**Declaración Conjunta sobre la desnuclearización de la península de Corea de enero de 1992.** Con la desintegración del bloque del Este y las dificultades del Kremlin para retener el control positivo de sus armas nucleares, el presidente George H. W. Bush suspendió el despliegue de armas nucleares estadounidenses en el extranjero a través de las iniciativas presidenciales en materia nuclear, firmadas el 27 de septiembre de 1991<sup>12</sup>. Esta esperanzadora iniciativa unilateral provocó que el Kremlin hiciera lo mismo. Aprovechándose de esta corriente internacional, el presidente surcoreano en aquel entonces, Roh Tae-woo, en un acto televisado el 8 de noviembre de 1991 para toda la nación, declaró que Corea del Sur sería un Estado libre de armas nucleares y para verificar su cumplimiento, accedió a una inspección internacional de los protocolos. Posteriormente, Roh exhortó a Corea del Norte a que se comprometiera y adoptara medidas similares. Diecisiete días después, el Ministerio de Asuntos Exteriores norcoreano respondió que estaba dispuesto a aceptar las salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en su reactor refrigerado por gas de 5 megavatios, el cual estaba operativo desde diciembre de 1985.

Sin embargo, este acuerdo estaba sujeto a la retirada de armas nucleares estadounidenses de la península y a la garantía de seguridad de que Estados Unidos no atacaría a Corea del Norte con armas nucleares. El 11 de diciembre de 1991, Seúl eliminó uno de los mayores temores de seguridad de Pionyang al declarar que suspendía el ejercicio *Team Spirit 92* en respuesta a las

inspecciones nucleares que Corea del Norte accedió en Yongbyon. El *Team Spirit*, iniciado hace 16 años, era un ejercicio militar a nivel de teatro realizado en Corea del Sur con la participación de decenas de miles de soldados estadounidenses. Este ejercicio consistía en una simulación a gran escala de fuerza contra fuerza que contaba con la participación total de doscientos mil combatientes. El 13 de diciembre de 1991, las conversaciones entre los dos primeros ministros coreanos, quienes se habían reunido varias veces desde septiembre de 1990, dieron lugar al primer acuerdo norte-sur.

El acuerdo que firmaron Corea del Norte y Corea del Sur, conocido como el Acuerdo Básico, abordaba la reconciliación, la cooperación y la no agresión entre los dos países<sup>13</sup>. Otro acuerdo, conocido como la Declaración Conjunta sobre la Desnuclearización de la Península de Corea, fue aceptado por ambos ministros el 31 de diciembre de 1991 y firmado el siguiente 20 de enero de 1991<sup>14</sup>. A diferencia de otros acuerdos ambiciosos, la Declaración Conjunta establecía de forma general que la energía nuclear solo podía ser empleada con fines pacíficos y prohibía todas las formas de armas o programas de armas nucleares, indicando que las partes no podían probar, fabricar, producir, recibir, poseer, almacenar, desplegar o emplear armas nucleares, como tampoco poseer instalaciones de enriquecimiento de uranio o centros de reprocesamiento. El 30 de enero de 1992, Pionyang firmó el Acuerdo de Salvaguardias del OIEA, tres meses después envió un inventario detallado de sus instalaciones nucleares a la OIEA e inmediatamente recibió al director de la agencia para una visita del lugar, seguido de inspecciones especiales.

Como mecanismo de aplicación para la negociación y el empleo de un régimen de inspección recíproco, ambas Coreas acordaron a finales de febrero formar la Comisión Conjunta para el Control de las Armas Nucleares (JNCC). La primera reunión de la JNCC se realizó cuatro semanas más tarde, y se reunieron trece veces a lo largo de diez meses antes de que sospechas mutuas bloquearan los avances. El 25 de enero de 1993, frustrada con las constantes dificultades de las reuniones, Corea del Sur anunció en la 13ª Comisión que planeaba reanudar el ejercicio *Team Spirit 93* el 9 de marzo. Pionyang reaccionó de inmediato. En la víspera del ejercicio, Kim Jong-il, el entonces comandante supremo de Corea del Norte (y futuro presidente) declaró un estado de semiguerra para toda la nación, algo

que no ocurría desde 1983. A medida que la presión aumentaba, Pionyang invocó el artículo X del TNP el 12 de marzo de 1993 e indicó que dentro de un plazo de noventa días se retiraría del tratado.

Los siguientes tres meses fueron tensos. A mediados de mayo, Estados Unidos y Corea del Norte acordaron entablar conversaciones de medio nivel, pero para principios de junio, estas pasaron a ser de alto nivel. Finalmente, el 11 de junio de 1993, justo un día antes de la fecha en que Corea del Norte se retiraría del tratado, Washington y Pionyang firmaron su primera declaración conjunta en la cual ambas partes ofrecían garantías de seguridad contra la amenaza y el empleo de la fuerza, y acordaban avanzar la paz y la seguridad en una península coreana libre de armas nucleares, respetar la soberanía, no interferir en los asuntos internos de cada uno y apoyar una reunificación pacífica de Corea<sup>15</sup>. Como resultado de la declaración conjunta, Pionyang suspendió su retirada del TNP, justo un día antes de efectuarse la abdicación.

Ocho meses después, los inspectores de la OIEA recuperaron el acceso a las instalaciones nucleares de Yongbyon para las primeras inspecciones desde principios de 1993. Los primeros desacuerdos surgieron cuando funcionarios norcoreanos rechazaron la solicitud de la OIEA para analizar las barras de combustible nuclear gastado. Las relaciones se deterioraron aún más cuando la OIEA se negó a observar las operaciones de reabastecimiento sin un permiso para analizar las muestras de combustible y los técnicos de Yongbyon reabastecieron el reactor sin la supervisión de la OIEA. El 10 de junio de 1994, la OIEA suspendió su misión de supervisión en Yongbyon, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pidió sanciones contra Corea del Norte y Estados Unidos planificó un ataque con misiles contra el reactor nuclear y las instalaciones de Yongbyon.

Como último recurso para evitar el conflicto, el presidente Bill Clinton envió al antiguo presidente Jimmy Carter a Pionyang el 16 de junio para que se reuniera con el presidente Kim Il-sung, lo cual fue un éxito puesto que Pionyang accedió a congelar su programa nuclear y resumir los diálogos de alto nivel con Estados Unidos. De haberse demorado la reunión, la reducción de tensiones podría haber acabado de forma bastante diferente, ya que Kim, con ochenta y dos años de edad, fallecía pocos días después el 21 de julio. Como era de

esperar, su hijo Kim Jong-il ascendió al poder y continuó con las negociaciones de desnuclearización con Washington. En los siguientes meses, los principales negociadores de Estados Unidos y Corea del Norte se reunieron en Ginebra para llegar a un acuerdo, conocido como el Acuerdo Marco, que fue firmado el 21 de octubre de 1994<sup>16</sup>.

**El Acuerdo Marco entre Estados Unidos y Corea del Norte, octubre de 1994 a octubre de 2002.** El Acuerdo Marco era bien sencillo y contaba con tan solo cuatro artículos: Primero, Pionyang congelaría y después dismantelaría su reactor nuclear de cinco megavatios y el centro de reprocesamiento de plutonio a cambio de dos reactores de agua ligera (LWR) de un megavatio para el 2003 y una disposición provisional de quinientas toneladas de fueloil (HFO) por año hasta que se construyeran los reactores. Segundo, Washington y Pionyang normalizarían las relaciones políticas y económicas. Tercero, ambas partes trabajarían juntos para avanzar la paz y la seguridad en la península coreana. Cuarto, fortalecerían el TNP. La ejecución comenzó bien, dado que Pionyang congeló su reactor y centro de reprocesamiento, lo cual fue verificado por un equipo de inspección de la OIEA en situ durante las primeras cinco semanas del acuerdo; sin embargo, dificultades y sospechas surgieron rápidamente. Las entregas de fueloil a Corea del Norte eran irregulares, impredecibles y llegaban tarde; a la Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana (KEDO) le tomó años contratar la construcción de los reactores de agua ligera; y el Congreso estadounidense se oponía al acuerdo. A medida que estos obstáculos surgían, políticos y críticos a menudo presagiaban la eminente implosión de Pionyang mientras recomendaban demorar las negociaciones para no tener que cumplir con el acuerdo. Como consecuencia, el intercambio de oficinas de enlace entre ambas capitales no se llevó a cabo, las relaciones no se normalizaron, y las inversiones nunca se materializaron.

En abril de 1996, Washington dialogó con Pionyang para que suspendiera la venta de tecnología, componentes y sistemas de misiles balísticos, una preocupación de seguridad que no se incluyó en el Acuerdo Marco. Pionyang solicitó remuneración económica para cumplir con esta nueva medida, pero Washington se resistió y solo ofreció aliviar las sanciones

económicas, una condición que ya estaba incluida en el Acuerdo Marco, pero que se habían negado a implementar. Washington actuó de forma rápida, sancionando a Pionyang en tres diferentes ocasiones: en mayo de 1996 por transferencia de tecnología de misiles a Irán, en agosto de 1997 por actividades de proliferación de misiles no especificadas, y en abril de 1998 por transferencia de tecnología de misiles a Pakistán. En junio de 1998, Pionyang nuevamente ofreció suspender su venta de misiles si se le compensaba financieramente; Washington respondió calificando a Corea del Norte como un Estado canalla<sup>17</sup>.

Después de cuatro años de pocos resultados en los que solo se intentó impedir las entregas de fueloil y suspender la venta de sus misiles balísticos, el 31 de agosto de 1998 Corea del Norte realizó el primer lanzamiento del cohete de tres etapas *Paektusan-1* (*Taepodong-1*) en un intento fallido para poner en órbita el satélite *Kwangmyongsong-1* (*KMS* o *Brightstar*)<sup>18</sup>. El lanzamiento aumentó los temores y las tensiones en la región debido a los avances de los misiles balísticos intercontinentales y las crecientes vulnerabilidades ante un ataque nuclear norcoreano. El 12 de septiembre de 1999, Corea del Norte respondió a la solicitud de Estados Unidos mediante la imposición de una moratoria de las pruebas de misiles de largo alcance durante el período de conversaciones con Estados Unidos, y Washington acordó un levantamiento parcial de las sanciones económicas.

Tres días más tarde, Washington introdujo un «nuevo planteamiento amplio e integrado» en su política hacia Corea del Norte<sup>19</sup>. Este nuevo planteamiento imponía de forma unilateral varias condiciones nuevas para Corea del Norte, como la eliminación verificable del programa de armas nucleares de Pionyang antes de normalizar las relaciones políticas y económicas, el cese del programa de ventas de misiles y la suspensión de los programas de producción de misiles de corto y medio alcance. Pionyang se dio cuenta de los cambios realizados por Washington al Acuerdo Marco. Finalmente, el 15 de diciembre de 1999, cinco años después de haberse firmado el Acuerdo Marco, una empresa de construcción fue contratada para construir los reactores acordados (no fue sino hasta agosto de 2002 que se completaron los preparativos para el terreno y se vertió el hormigón, pero dos meses después el Acuerdo Marco fue cancelado).



El coronel James M. Minnich (segundo desde la derecha), Ejército de EUA, secretario del componente del Mando de las Naciones Unidas en la Comisión Militar de Armisticio, habla con el coronel Pak Ki-yong (a la izquierda), Ejército Popular de Corea, durante las conversaciones entre secretarios de la Comisión Militar de Armisticio el 11 de septiembre de 2013 en la zona desmilitarizada coreana. (Foto del autor)

Repentinamente, en los últimos meses de la presidencia de Clinton, las relaciones entre Corea del Norte y Estados Unidos cambiaron drásticamente debido a una inesperada cumbre intercoreana en Pionyang a mediados de junio de 2000. A finales de junio, Estados Unidos alivió las sanciones contra Corea del Norte; a principios de julio, Estados Unidos ofreció avanzar hacia la normalización económica; a mediados de julio, Corea del Norte propuso suspender su programa de desarrollo de misiles a cambio de un acuerdo para lanzar sus satélites; a mediados de julio, la secretaria de Estado Madeline Albright se reunió con el ministro de Relaciones Exteriores Paek Nam-sun; a mediados de octubre, el enviado especial de Kim Jong-il, vice-marsiscal Jo Myong-rok, se reunió con Clinton en la Casa Blanca; y entonces, a finales de octubre, Albright se reunió con Kim Jong-il en Pionyang para evaluar la posibilidad de una cumbre entre Estados Unidos y Corea del Norte antes de que Clinton dejara el cargo en enero. Dos semanas después del regreso de Albright de Pionyang, las elecciones presidenciales estadounidenses el 7 de noviembre marcaban el fin del acercamiento. El

presidente George W. Bush tomó posesión de su cargo convencido de que Estados Unidos había negociado un mal acuerdo nuclear con un régimen canalla que no cumpliría con lo establecido.

El 7 de marzo de 2001, después de reunirse con el presidente surcoreano Kim Dae-jung, Bush criticó fuertemente al líder norcoreano Kim Jong-il, expresó desconfianza sobre el papel de Corea del Norte en la desnuclearización y presagió el fin del Acuerdo Marco. Inmediatamente, la administración Bush realizó una revisión de la política hacia Corea del Norte y unilateralmente modificó el Acuerdo Marco para que incluyera «mejor aplicación [de medidas]; limitaciones verificables en los programas de misiles y una prohibición en la exportación de misiles; y una postura militar convencional menos amenazante»<sup>20</sup>. Pionyang nuevamente

era sometido a los cambios que Washington hacía en el acuerdo. El toque de muerte del acuerdo llegó en enero de 2002 cuando el presidente estadounidense describió a Corea del Norte, Irán e Irak como un «eje del mal que se arma para amenazar la paz mundial» y en octubre del mismo año cuando Estados Unidos mediante una acusación consiguió supuestamente que Corea del Norte admitiera tener un programa de uranio muy enriquecido secreto<sup>21</sup>. Los efectos de la acusación/admisión resultaron en la suspensión del Acuerdo Marco de Clinton, los envíos de fueloil en noviembre de 2002 y la construcción de los reactores en diciembre de 2003, y también acabaron con los avances de dos cumbres históricas, la de Corea del Norte y Corea del Sur en junio de 2000 y la de Corea del Norte y Japón en septiembre de 2002.

Corea del Norte no se quedó de brazos cruzados. En diciembre de 2002, Pionyang (a) alertó a la OIEA sobre su intención de reiniciar su reactor nuclear y reabrir las instalaciones que habían sido congeladas en el Acuerdo Marco, (b) retiró todos los sellos y dispositivos de observación de la OIEA de sus instalaciones y materiales nucleares, y (c) expulsó al equipo de inspección de la OIEA de sus instalaciones nucleares en Yongbyon. El 10 de enero de 2003, Pionyang resumió su retirada del TNP, convirtiéndose así en la primera nación en dejar el tratado. A raíz de la invasión estadounidense de Irak el 20 de marzo de 2003, Corea del Norte anunció su intención de producir plutonio de uso militar de las ocho mil barras de combustible nuclear gastado que estaban almacenadas y bajo la supervisión de la OIEA desde 1994. En una reunión entre diplomáticos estadounidenses y norcoreanos en la ONU en abril de 2003, presuntamente a los estadounidenses se les informó que Corea del Norte había decidido fabricar armas nucleares reprocesando las barras de combustible nuclear gastado para disuadir a Estados Unidos de invadir a Corea del Norte como lo hizo en Irak<sup>22</sup>.

Condicionado por la doctrina de ataques anticipatorios y cambios de régimen democráticos en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 y por las victorias de la guerra preventiva en Irak a principios de 2003, el representante estadounidense James Kelly anunció el posicionamiento político de Washington en una reunión trilateral con China y Corea del Norte el 23 de abril de 2003, indicando que: Pionyang debía acceder al «desmantelamiento irreversible, verificable

y completo» (CVID) de todas las actividades nucleares, tanto de naturaleza pacífica como bélica. Pionyang aceptó, pero con la condición de que Estados Unidos garantizara la seguridad, la normalización de relaciones y la ayuda económica. La posición de Estados Unidos era clara: un CVID nuclear antes de cualquier debate sobre concesiones por parte de Estados Unidos<sup>23</sup>. Justo tres días antes de esta reunión, el *New York Times* publicó un artículo sobre la filtración de un documento, aprobado supuestamente por el secretario de Defensa Donald Rumsfeld y distribuido entre miembros clave de la Administración, en el cual se exhortaba a Estados Unidos a colaborar con China para derrocar al líder norcoreano Kim Jong-il<sup>24</sup>. Tres semanas más tarde, el recién elegido presidente surcoreano, Roh Moo-hyun, se reunió con el presidente Bush y recalcó que se oponía a un conflicto militar con Corea del Norte, un punto que ya había enfatizado en su nueva Política de Paz y Prosperidad, una versión similar a la Política del Sol de su predecesor<sup>25</sup>.

**Conversaciones a seis bandas, agosto de 2003 a diciembre de 2008.** Estados Unidos rechazó las reiteradas solicitudes de Pionyang para dialogar bilateralmente, pero aceptó participar en conversaciones a seis bandas con China, Japón, Rusia, Corea del Sur y Corea del Norte. Las conversaciones comenzaron a finales de agosto de 2003 y se llevaron a cabo por un período de cinco años en siete largas rondas. No hubo progresos en los primeros dos años de conversaciones porque Pionyang quería una normalización de relaciones y un pacto de no agresión, y Washington demandaba la desnuclearización sin imposición de condiciones. A principios de 2005, Condoleezza Rice, durante su audiencia de confirmación, calificó a Corea del Norte como un «bastión de la tiranía» que debe ser confrontado mientras el Gobierno surcoreano hacía pública su oposición al plan de contingencia estadounidense de invadir a Corea del Norte en caso de inestabilidad interna<sup>26</sup>. El 10 de febrero de 2005, la agencia estatal de noticias de Pionyang, Agencia Central de Noticias de Corea (KCNA), transmitió un comunicado del ministro de Relaciones Exteriores en el cual anunciaba que Pionyang poseía armas nucleares para defenderse.

Fueron pocos los avances en las conversaciones a seis bandas durante los primeros dos años de estas negociaciones multilaterales, pero en la cuarta ronda de conversaciones, Estados Unidos revirtió su decisión

de no negociar directamente con Pionyang y desistió de sus esfuerzos para que Corea del Norte renunciara al empleo pacífico de tecnología nuclear. La declaración conjunta del 19 de septiembre de 2005 no era muy diferente del Acuerdo Marco de 1994. Corea del Norte acordó eliminar su programa de armas nucleares, comprometerse nuevamente al TNP y acceder a las inspecciones de la OIEA. A cambio, Washington (y otras partes) acordaron normalizar las relaciones diplomáticas y económicas con Pionyang, promover la cooperación económica, proporcionar asistencia energética (incluyendo reactores de agua ligera) y negociar un régimen de paz permanente en Corea<sup>27</sup>.

Al salir de la sala de negociaciones, Christopher Hill se dirigió a la prensa para comunicar la posición de Estados Unidos con respecto a la declaración conjunta y expresó que Corea del Norte necesitaba solucionar los «[abusos de] derechos humanos, los programas de armas químicas y biológicas, los programas de misiles balísticos y las actividades ilícitas, terroristas y de proliferación»<sup>28</sup>. Indicó además que Estados Unidos tomaría medidas concretas para protegerse de cualquier actividad ilícita o de proliferación de Corea del Norte. Esta declaración se refería en concreto a una iniciativa reciente del Departamento del Tesoro que designaba al Banco Delta Asia, un pequeño banco en Macao, como un riesgo en materia de blanqueo de capitales por prestar servicios financieros a Corea del Norte<sup>29</sup>. La decisión de Estados Unidos de congelar 25 millones de dólares de fondos norcoreanos paralizó las conversaciones a seis bandas hasta que Washington liberó los fondos veintiún meses después. Durante este intervalo, Pionyang suspendió la moratoria de pruebas nucleares con el primer lanzamiento, fallido, de un ICBM el 5 de julio de 2006 y su primera prueba de armas nucleares el 9 de octubre de 2006.

La línea dura de Washington hacia Pionyang no solo puso fin al Acuerdo Marco, también precipitó que Pionyang expulsara a los inspectores de la OIEA, se retirara del TNP, reabriera sus reactores nucleares, utilizara las barras de combustible nuclear gastado con fines bélicos, suspendiera una moratoria de ocho años de pruebas nucleares, lanzara un ICBM y realizara pruebas con armas nucleares. Indignados por la primera prueba nuclear de Corea del Norte, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la resolución 1718 el 14 de octubre de 2006

mientras Estados Unidos buscaba que Seúl y Tokio actuaran con mayor resolución<sup>30</sup>. Washington poco a poco se dio cuenta de que la solución para acabar con los esfuerzos de Corea del Norte para conseguir armas nucleares a la larga requería negociaciones sinceras con Pionyang.

El 13 de febrero de 2007, las seis naciones aprobaron la primera fase de un plan para implementar los objetivos de la declaración conjunta de septiembre de 2005<sup>31</sup>. Según este plan, Pionyang cerraría las instalaciones nucleares de Yongbyon y recibiría a los inspectores de la OIEA. A cambio, Estados Unidos liberaría los 25 millones de dólares, entraría en conversaciones para normalizar las relaciones, quitaría a Corea del Norte de su lista de Estados que patrocinan el terrorismo, retiraría las sanciones impuestas bajo la Ley de Comercio con el Enemigo (TWEA) y enviaría fueloil. Aunque Washington tardó cuatro meses para liberar los fondos, una vez recibidos el 25 de junio de 2007, Pionyang al día siguiente daba la bienvenida a un pequeño grupo de inspectores de la OIEA. Los inspectores observaron y verificaron el cierre del reactor nuclear de Yongbyon el 18 de julio de 2007<sup>32</sup>.

En menos de tres meses, las seis partes aprobaron la segunda fase del plan, la cual requería que Pionyang hiciera una declaración por escrito de su programa de armas nucleares, y así hizo el 26 de junio de 2008<sup>33</sup>. A cambio, Washington acordó suavizar las sanciones de la TWEA, quitar a Corea del Norte de la lista de Estados que patrocinan el terrorismo y (junto con otros países) proporcionar un millón de toneladas de fueloil. Si bien Washington atenuó las sanciones de la TWEA inmediatamente, aplazó la exclusión de Corea del Norte de la lista hasta que se completaran unas verificaciones rápidas<sup>34</sup>. Corea del Norte se mostró reacia a esta condición unilateral y el 9 de octubre de 2008 amenazó con reabrir su reactor nuclear, como también prohibir la entrada de los inspectores de la OIEA a sus instalaciones nucleares<sup>35</sup>. Dos días después, Washington quitó a Pionyang de la lista y Pionyang reciprocó permitiendo la entrada de los inspectores de la OIEA a Yongbyon.

La séptima ronda de las conversaciones a seis bandas se realizó del 8 al 11 de diciembre de 2008. Durante el transcurso de la sexta y séptima ronda de conversaciones, Corea del Sur, Japón y Estados Unidos habían elegido a nuevos jefes de Estado respectivamente. El primer ministro japonés, Aso Taro, y el presidente



Un cohete *Unha-3* listo para ser lanzado el 8 de abril de 2012 en el Centro Espacial de Tangachai-ri, Corea del Norte. (Foto: Wikimedia Commons)

Pionyang respondió. A los tres meses de Obama asumir su cargo, Corea del Norte lanzó el *Unha-2/Taepodong-2*, un cohete de tres etapas, en un intento fallido para poner en órbita el satélite de telecomunicaciones *KMS-2*.

El 13 de abril de 2009, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas realizó una declaración de la Presidencia condenando el lanzamiento, lo cual provocó la retirada de Pionyang de las conversaciones a seis bandas el 14 de abril a través de una declaración en la que condenaba a las Naciones Unidas por infringir su soberanía y contravenir el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre de 1967<sup>36</sup>. Con el fin de diálogos productivos, Pionyang expulsó a los inspectores de la OIEA, comenzó a producir plutonio de uso militar de ocho mil barras de combustible nuclear gastado, inició la construcción de un reactor de agua ligera de 25-30 megavatios, desarrolló su programa de uranio enriquecido y realizó una segunda prueba nuclear el 26 de mayo de 2009. Por su parte, Seúl ingresó en la Iniciativa de Lucha contra la Proliferación, encabezada

por Estados Unidos, y la comunidad internacional aprobó la resolución 1874 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 12 de junio de 2009<sup>37</sup>. La coacción volvía a fracasar, la grieta de desconfianza se abría y Pionyang avanzaba sus capacidades de armas nucleares y misiles balísticos.

**Conversaciones bilaterales entre Estados Unidos y Corea del Norte, febrero de 2012.** Durante los treinta y un meses que estuvieron congeladas las conversaciones, Corea del Norte continuó desarrollando su programa de armas nucleares, con una exhibición

pública de misiles balísticos transportables Musudan en octubre de 2010 y una instalación de enriquecimiento de uranio de dos mil centrifugas en noviembre de 2010. A medida que las relaciones intercoreanas se deterioraban y Pionyang se negaba a reunirse con el presidente surcoreano, Lee Myong-bak, la administración Obama contactó a Pionyang en julio de 2011 para ofrecerle ayuda alimentaria humanitaria. Mientras ambas partes se preparaban para una tercera ronda de conversaciones sobre el tema, el líder norcoreano Kim Jong-il falleció de una insuficiencia cardíaca el 17 de diciembre de 2011 y le sucedió en el cargo su tercer hijo, Kim Jong-un, el 31 de diciembre.

El 29 de febrero de 2012, Estados Unidos y Corea del Norte llegaron a un acuerdo en el que Pionyang se comprometía a aceptar nuevamente a los inspectores de la OIEA e implementar una moratoria de los lanzamientos de misiles de largo alcance, las pruebas nucleares y las actividades nucleares en Yongbyon, incluidas las actividades de enriquecimiento de uranio. A cambio, Washington reafirmó su compromiso con la declaración conjunta del 19 de septiembre de 2005, declaró que no tomaría acciones hostiles contra Corea del Norte y acordó proporcionar a Pionyang con 240 000 toneladas de ayuda alimentaria. El acuerdo del 29 de febrero, conocido en inglés como *Leap Day Deal*, lamentablemente no abordó el tema de los lanzamientos de satélites, un punto que Pionyang consideraba un derecho soberano y en coherencia con el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre de 1967.

Como consecuencia, el acuerdo fue cancelado cuando Pionyang intentó poner en órbita por tercera vez un satélite meteorológico el 13 de abril de 2012 con el lanzamiento de un cohete *Unha-3*. Pionyang insistió y finalmente tuvo éxito el 12 de diciembre de 2012 cuando lanzó un cohete *Unha-3* y puso en órbita un satélite operativo. Seis semanas después, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reforzó las sanciones internacionales con la aprobación de la resolución 2087 el 22 de enero de 2013<sup>38</sup>. Ante el fortalecimiento de las sanciones, Corea del Norte llevó a cabo su tercera prueba subterránea nuclear el 12 de febrero de 2013, justo dos semanas antes de que la primera presidenta surcoreana, Park Geun-hye, asumiera el cargo de Lee Myong-bak. Durante sus mandatos, tanto Obama como Park siguieron políticas en las que intentaban presionar a Corea del Norte sin negociar.

En su discurso de año nuevo de 2015, Kim Jong-un intentó dialogar con Corea del Sur. El 10 de enero, Kim propuso reanudar las conversaciones a seis bandas ofreciendo una moratoria provisional de las pruebas de armas nucleares a cambio de la suspensión provisional de los ejercicios militares combinados de Estados Unidos y Corea del Norte<sup>39</sup>. Pionyang incluso ofreció suspender los lanzamientos de misiles y satélites, y la producción de material fisible a cambio de una reducción provisional de la escala de los ejercicios militares combinados. Pionyang presionó para que el enfoque fuera primero en establecer un régimen de paz para mejorar la seguridad de la península porque estimaba que un ambiente seguro haría innecesario los misiles y las armas nucleares<sup>40</sup>. El portavoz del Departamento de Estado estadounidense, John Kirby, respondió que «la desnuclearización tenía que formar parte de cualquier discusión relacionada al tema»<sup>41</sup>.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reforzó las sanciones con la resolución 2094 en respuesta a la tercera prueba nuclear de Pionyang, la resolución 2270 en respuesta a la cuarta prueba nuclear el 6 de enero de 2016; una declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad en respuesta al segundo lanzamiento exitoso de un satélite el 7 de febrero de 2016; y la resolución 2321 en respuesta a la quinta prueba nuclear el 9 de septiembre de 2016<sup>42</sup>. Seúl abandonó todo tipo de contacto con su vecino del norte después de que se realizara la cuarta prueba nuclear y el segundo lanzamiento exitoso de un satélite, y cerró el Complejo Industrial de Kaesong. Washington aprobó la ley North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016, la cual imponía sanciones contra entidades que contribuían al programa de armas, comercio de armas, abusos de derechos humanos y actividades ilegales de Corea del Norte<sup>43</sup>. Sin un mecanismo de diálogo constructivo o acuerdos recíprocos, Pionyang continuó desarrollando su programa de armas estratégicas y tuvo éxito con los lanzamientos del SLBM *Pukukhsong-1/KN-11* el 23 de abril y el 24 de agosto de 2016, el IRBM *Musudan* el 22 de junio, el IRBM *Pukukhsong-2/KN-15* el 12 de febrero, 5 de abril y 12 de mayo de 2017, el IRBM *HS-12* el 14 de mayo y el ICBM *HS-14* el 4 y el 28 de julio de 2017. El segundo lanzamiento de un ICBM tuvo un alcance estimado de 10 400 kilómetros, lo cual indica que Chicago podría convertirse en un objetivo.

A principios de 2017, nuevos presidentes tomaron posesión tanto en Estados Unidos como Corea del Sur. El presidente estadounidense, Donald Trump, asumió el cargo el 20 de enero declarando que todas las opciones estaban sobre la mesa y su homólogo surcoreano, Moon Jae-in, asumió el puesto el 10 de mayo con el objetivo de solucionar pacíficamente la crisis norcoreana mediante diálogos entre las dos naciones.

## El camino a seguir

La cita de Shakespeare de que «el pasado es un prólogo» articula la difícil posición de Washington y Seúl en la actualidad con respecto a cómo abordar la desnuclearización de Corea del Norte después de veinticinco años de falta de sinceridad mutua que ha generado un entorno en el que Pionyang posee armas nucleares y capacidades en materia de ICBM<sup>44</sup>. Lo que sí es seguro es que Pionyang no va a desarmarse de forma voluntaria mientras persistan las dudas sobre la seguridad nacional y la supervivencia del régimen. Por lo tanto, las ofertas de ayuda, comercio y colaboración no lograrán la desnuclearización de Corea del Norte.

Para Pionyang, la desnuclearización significa capitular y no normalizar las relaciones. Sin embargo, Pionyang sí quiere ser aceptado como un Estado normal que disfruta de buenas relaciones y comercia con sus vecinos. Esta posibilidad ha sido rechazada a través de los años a favor de políticas de coacción, que han sido varias. La paciencia estratégica es una política de presión sin negociaciones. La imposición de sanciones es una política que genera escasez entre la población y en realidad ayuda al déspota. Con un cambio de régimen solo se consigue derribar a un dictador con la esperanza de que surja alguien mejor. Las políticas anticipatorias y preventivas son de legalidad dudosa y no siempre logran los resultados deseados. La contención es una política que acepta las capacidades adquiridas [en este caso, de armas nucleares], prohíbe la

proliferación y busca el estancamiento. La diplomacia a través de países intermediarios es una opción, pero esto supondría un freno en la política y un cambio de responsabilidades a un tercero con diferentes objetivos. Hay otra alternativa.

Una política de régimen transformado impulsa la aspiración común de paz en la península coreana. Tal política transformaría a Corea del Norte mediante la cooperación continua, lo cual podría tomar décadas. Con tan solo treinta y tres años, la juventud de Kim Jong-un supone estabilidad mientras se formula una política de régimen transformado. Además, Kim ha ofrecido sentarse a la mesa de negociaciones varias veces. Moon Jae-in gobernará hasta el 2022 y se ha mostrado a favor de ampliar la colaboración con Corea del Norte a fin de eliminar las hostilidades de forma pacífica en la península. Washington puede abordar esta crisis sin olvidar los errores de los acuerdos y los interlocutores anteriores, y trazar una política que conduzca a Pionyang a un entorno en el cual no son necesarias las armas nucleares para garantizar la seguridad y la supervivencia.

La visita de Albright a Kim Jong-il en octubre de 2000 demostró que había posibilidades cuando Kim declaró que estaba dispuesto a reestructurar la distribución de recursos de las fuerzas armadas al «desarrollo económico si las garantías de seguridad eran adecuadas», y que consideraba la presencia estadounidense en la península coreana como una fuerza estabilizadora para la región<sup>45</sup>. En agosto de 2009, durante la visita del expresidente Clinton a Pionyang, Kim Jong-il declaró que llegaría el momento en el que Estados Unidos podría ver en Corea del Norte «un nuevo amigo del noreste de Asia en un mundo complejo»<sup>46</sup>. El momento es ahora, ya que la intensidad de la crisis actual está obligando a los formuladores de políticas a definir una política que permita lograr la desnuclearización de Corea del Norte. La solución es una política de régimen transformado. ■

---

## Notas

1. Joseph S. Nye Jr., «East Asian Security: The Case for Deep Engagement» *Foreign Affairs* (julio/agosto 1995), consultado el 27 de agosto de 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/>

[asia/1995-07-01/east-asian-security-case-deep-engagement](https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1995-07-01/east-asian-security-case-deep-engagement).

2. Mark E. Manyin y Dick K. Nanto, «The Kaesong North-South Korean Industrial Complex», sitio web del Servicio de

Investigaciones del Congreso, 18 de abril de 2011, consultado el 25 de agosto de 2017, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL34093.pdf>.

3. Missile Defense Advocacy Alliance, «North Korea», consultado el 25 de agosto 2017, <http://missiledefenseadvocacy.org/missile-threat-and-proliferation/todays-missile-threat/north-korea/>.

4. Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, «Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP)», sitio web de las Naciones Unidas, consultado el 21 de agosto de 2017, <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/>.

5. Philip K. Dick, «The Minority Report» *Fantastic Universe* 6, nro. 1 (enero de 1956).

6. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), «Security Council Holds Iraq in 'Material Breach' of Disarmament Obligations, Offers Final Chance to Comply, Unanimously Adopting Resolution 1441 (2002)», comunicado de prensa, 8 de noviembre de 2002, consultado el 21 de agosto de 2017, <https://www.un.org/press/en/2002/SC7564.doc.htm>; «Chapter IV: Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression», Carta de las Naciones Unidas, sitio web de las Naciones Unidas, consultado el 21 de agosto de 2017, <https://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-viii/>.

7. «Iraq War Illegal, Says Annan» BBC News, última actualización 16 de septiembre de 2004, consultado el 22 de agosto de 2017, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/3661134.stm>.

8. Jim Garamone, «U.S. Doesn't Have Luxury of Choosing Challenges, Dunford Tells Aspen Crowd» Department of Defense News, 23 de julio de 2017, consultado el 21 de agosto de 2017, <http://www.jcs.mil/Media/News/News-Display/Article/1255656/us-doesnt-have-luxury-of-choosing-challenges-dunford-tells-aspen-crowd/>.

9. «Chapter 8: The Korean War, 1950-1953», en Richard W. Stewart, ed., *American Military History Volume II: The United States Army in a Global Era, 1917-2003* (Washington DC: Center for Military History, 2005), pág. 246.

10. Resolución 2371 del CSNU, sitio web de las Naciones Unidas, 5 de agosto de 2017, consultado el 22 de agosto de 2017, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2371%282017%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2371%282017%29).

11. Jamie McIntyre, «Washington Was on Brink of War with North Korea 5 Years Ago: Pentagon had Predicted up to 1 Million Deaths», sitio web de CNN, 4 de octubre de 1999, consultado el 25 de agosto de 2017, <http://www.cnn.com/US/9910/04/korea.brink/>.

12. Susan J. Koch, *The Presidential Nuclear Initiatives of 1991-1992*, Center for the Study of Weapons of Mass Destruction Case Study 5 (Washington, DC: National Defense University Press, septiembre de 2012), pág. 11, consultado el 22 de agosto de 2017, [http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/casestudies/CSWMD\\_CaseStudy-5.pdf](http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/casestudies/CSWMD_CaseStudy-5.pdf).

13. Departamento de Estado de Estados Unidos, «Agreement on Reconciliation, Non-aggression and Exchanges and Cooperation between the South and the North», sitio web del Nautilus Institute for Security and Sustainability, 13 de diciembre de 1991, consultado el 21 de agosto de 2017, <http://nautilus.org/wp-content/uploads/2011/12/CanKor-VTK-1991-12-13-agreement-on-reconciliation-non-aggression-exchanges.pdf>.

14. «Declaración Conjunta sobre la Desnuclearización de la Península de Corea», sitio web de las Naciones Unidas, 20 de enero de 1992, consultado el 22 de agosto de 2017, <http://peace-maker.un.org/korea-denuclearization92>.

15. Embajada de Corea en Estados Unidos, «Joint Statement of the Democratic People's Republic of Korea [DPRK] and the United States of America», sitio web del Nautilus Institute for Security and Sustainability, 11 de junio de 1993, consultado el 21 de agosto de 2017, [http://nautilus.org/wp-content/uploads/2011/12/CanKor\\_VTK\\_1993\\_06\\_11\\_joint\\_statement\\_dprk\\_usa.pdf](http://nautilus.org/wp-content/uploads/2011/12/CanKor_VTK_1993_06_11_joint_statement_dprk_usa.pdf).

16. «US-DPRK Agreed Framework/Six-Party Talks», sitio web de la Nuclear Threat Initiative (NTI), 21 de octubre de 1994, consultado el 21 de agosto de 2017, <http://www.nti.org/media/pdfs/aptagframe.pdf>.

17. Kelsey Davenport, «Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy», sitio web de Arms Control Association, actualizado agosto de 2017, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron>.

18. «North Korea Missile Chronology», sitio web de la NTI, actualizado enero de 2012, consultado el 22 de agosto de 2017, [http://www.nti.org/media/pdfs/north\\_korea\\_missile\\_2.pdf?\\_=1327534760](http://www.nti.org/media/pdfs/north_korea_missile_2.pdf?_=1327534760).

19. Robert Carlin y John W. Lewis, Appendix B: Texts of Major Documents, «Document 5: Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations; Unclassified Report by Dr. William J. Perry», en *Negotiating with North Korea: 1992-2007* (Stanford, California: Center for International Security and Cooperation, enero de 2008), pág. 37, consultado el 22 de agosto de 2017, [http://cisac.fsi.stanford.edu/sites/default/files/Negotiating\\_with\\_North\\_Korea\\_1992-2007.pdf](http://cisac.fsi.stanford.edu/sites/default/files/Negotiating_with_North_Korea_1992-2007.pdf).

20. George W. Bush, «Statement on Completion of the North Korea Policy Review», página web de The American Presidency Project, 6 de junio de 2001, consultado el 22 de agosto de 2017, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=45819>.

21. George W. Bush, «President Delivers State of the Union Address», página web de la Casa Blanca, 29 de enero de 2002, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>; Selig S. Harrison, «Did North Korea Cheat?», *Foreign Affairs* (enero/febrero de 2005), consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2005-01-01/did-north-korea-cheat>.

22. Mike Chinoy, *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis* (Nueva York: St. Martin's Press, 2008), pág. 166.

23. La Casa Blanca, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: Casa Blanca, septiembre de 2002), consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>; Yoichi Funabashi, *The Peninsula Question: A Chronicle of the Second Korean Nuclear Crisis* (Washington, DC: Brookings Institute Press, 2007), pág. 152.

24. David E. Salinger, «Administration Divided over North Korea», *New York Times* en línea, 21 de abril de 2003, consultado el 22 de agosto de 2017, <http://www.nytimes.com/2003/04/21/international/asia/administration-divided-over-north-korea.html>.

25. George W. Bush y Roh Moo-hyun, «Joint Statement between the United States and the Republic of Korea», sitio web de la Casa Blanca, 14 de mayo de 2003, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news-releases/2003/05/20030514-17.html>.

26. «Rice Targets 6 'Outposts of Tyranny'», sitio web de *Washington Times*, 19 de enero de 2005, consultado el 22 de agosto de 2017, <http://www.washingtontimes.com/news/2005/jan/19/20050119-120236-9054r/>.

27. «Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party

Talks», sitio web del Departamento de Estado, 19 de septiembre de 2005, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.state.gov/p/eap/regional/c15455.htm>.

28. Mike Chinoy, «Six Party Talks: The Least Bad Alternative», sitio web de 38 North, 10 de febrero de 2011, consultado el 22 de agosto de 2017, <http://www.38north.org/2011/02/six-party-talks/>.

29. «Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATRIOT Act» sitio web del Departamento del Tesoro, 15 de septiembre de 2005, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2720.aspx>.

30. Resolución 1718 (2006) del CSNU, sitio web de las Naciones Unidas, 14 de octubre de 2006, consultado el 22 de agosto de 2017, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1718\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718(2006)).

31. «Fact Sheet: Initial Actions to Implement Six-Party Joint Statement» sitio web del Departamento de Estado, 13 de febrero de 2007, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/february/80508.htm>.

32. «Foreign Ministry Spokesman on Solution to Issue of Frozen Funds» sitio web de la Agencia Central de Noticias de Corea (KCNA), 25 de junio de 2007, consultado el 7 de agosto de 2017, [www.kcna.co.jp/item/2007/200706/news06/26.htm](http://www.kcna.co.jp/item/2007/200706/news06/26.htm); «IAEA and DPRK: Chronology of Key Events», sitio web del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.iaea.org/newscenter/focus/dprk/chronology-of-key-events>.

33. «Media Note: Six-Party Talks—Second-Phase Actions for the Implementation of the September 2005 Joint Statement», sitio web del Departamento de Estado, 3 de octubre de 2007, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93217.htm>.

34. «Fact Sheet: North Korea: Presidential Action on State Sponsor of Terrorism (SST) and the Trading with the Enemy Act (TWEA)», sitio web del Departamento de Estado, 26 de junio de 2008, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/jun/106281.htm>.

35. «IAEA Inspectors No Longer Permitted Access to Yongbyon», sitio web de la OIEA, 9 de octubre de 2008, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/iaea-inspectors-no-longer-permitted-access-yongbyon>.

36. «DPRK Foreign Ministry Vehemently Refutes UNSC's 'Presidential Statement'», sitio web de la KCNA, 14 de abril de 2009, consultado el 7 de agosto de 2017, [www.kcna.co.jp/item/2009/200904/news14/20090414-23ee.html](http://www.kcna.co.jp/item/2009/200904/news14/20090414-23ee.html).

37. «Proliferation Security Initiative», sitio web del Departamento de Estado, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>; UNSC, «Security Council, Acting

Unanimously, Condemns in Strongest Terms Democratic People's Republic of Korea Nuclear Test, Toughens Sanctions», comunicado de prensa, 12 de junio de 2009, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.un.org/press/en/2009/sc9679.doc.htm>.

38. CSNU, «Security Council Condemns Use of Ballistic Missile Technology in Launch by Democratic People's Republic of Korea, in Resolution 2087 (2013)», comunicado de prensa, 22 de enero de 2013, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.un.org/press/en/2013/sc10891.doc.htm>.

39. «KCNA Report», sitio web de la KCNA, 10 de enero de 2015, consultado el 8 de agosto de 2017, [www.kcna.co.jp/item/2015/201501/news10/20150110-12ee.html](http://www.kcna.co.jp/item/2015/201501/news10/20150110-12ee.html).

40. Leon V. Sigal, «Getting What We Need with North Korea», sitio web de la Arms Control Association, abril de 2016, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.armscontrol.org/print/7384#note06>.

41. *Ibid.*

42. CSNU, «Security Council Strengthens Sanctions on Democratic People's Republic of Korea, in Response to 12 February Nuclear Test», comunicado de prensa, 7 de marzo de 2013, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.un.org/press/en/2013/sc10934.doc.htm>; CSNU, «Security Council Imposes Fresh Sanctions on Democratic People's Republic of Korea, Unanimously Adopting Resolution 2270 (2016)», comunicado de prensa, 2 de marzo de 2016, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.un.org/press/en/2016/sc12267.doc.htm>; «Condemning DPR Korea's Missile Launch, Security Council to Pursue 'Significant Measures' in Response», sitio web de Centro de Noticias ONU, 7 de febrero de 2016, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53178#.WZxmRWepjAU>; CSNU, «Security Council Strengthens Sanctions on Democratic Republic of Korea, Unanimously Adopting Resolution 2321 (2016)», comunicado de prensa, 30 de noviembre de 2016, consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.un.org/press/en/2016/sc12603.doc.htm>.

43. North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016, Pub. L. nro. 114-122, 130 Stat. 93 (2016), consultado el 22 de agosto de 2017, <https://www.congress.gov/114/plaws/publ122/PLAW-114publ122.pdf>.

44. Shakespeare, *La tempestad*, acto II, escena I.

45. Charles L. Pritchard, «A Guarantee to Bring Kim into Line», *The Financial Times*, 10 de octubre de 2003; Mike Chinoy, *Melt-down: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis* (Nueva York: St. Martin's Press, 2008), pág. 31.

46. Jesse Johnson, «Hacked Memo Reveals Details of Bill Clinton's 2009 Meeting with North Korea's Kim Jong Il», *The Japan Times*, 30 de octubre de 2016, consultado el 22 de agosto de 2017, <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/10/30/world/politics-diplomacy-world/hacked-memo-reveals-details-bill-clintons-2009-meeting-north-koreas-kim-jong-il/>.



Cuatro aviones tipo *F-15E Strike Eagle* de la Fuerza Aérea de EUA, asignados al 334° Escuadrón de Cazas en la base aérea Seymour Johnson, Carolina del Norte, sobrevuelan la megaciudad norteamericana de Nueva York, septiembre de 2017. El tamaño masivo y complejidad de tales megaciudades que surgen globalmente presentan una gama de nuevos desafíos a los planificadores militares, especialmente los encargados con el establecimiento del control a través de la superioridad aérea en el caso de un conflicto urbano. (Foto: Fuerza Aérea de EUA, Sgto. 2° Andrew Lee)

# El ciberespacio es el nuevo dominio aéreo

## Su superioridad en megaciudades

Mayor Austin G. Commons, Ejército de EUA

La guerra, en su nivel más elemental es una actividad humana. El conflicto violento a toda escala casi siempre tendrá lugar en las zonas donde los humanos viven y trabajan. Dos tendencias globales actuales están moldeando la dimensión humana del conflicto: el movimiento de personas a las megaciudades con poblaciones de más de diez millones de habitantes y el incremento de la interconexión entre poblaciones e infraestructura. En 2014, había 28 megaciudades en el mundo y se proyecta que lleguen a 41 en el año 2030<sup>1</sup>. Incluso es más, una explosión global de acceso a internet y telefonía celular se evidencia en ciudades y poblaciones que están densamente interconectadas.

Hoy en día, las megaciudades son los ambientes modernos más complejos en el mundo con un funcionamiento tan complicado e intrincado como un ecosistema. La megaciudad es un ambiente operacional en sí al tener tres elementos: grandes espacios, terreno físico complejo y restrictivo, y poblaciones humanas densas. Este ambiente crea gran fricción en todos los dominios (terrestre, marítimo, aéreo, espacio y ciberespacio), proporcionando una gran oportunidad para que los adversarios nieguen la libertad de acción a las fuerzas de EUA. El general Mark Milley,

jefe de Estado Mayor del Ejército, ha destacado la importancia del problema exigiendo el desarrollo de conceptos para el combate en megaciudades<sup>2</sup>. La doctrina conjunta actual de las fuerzas armadas de EUA es insuficiente para abordar este tipo de conflicto.

Desde la Segunda Guerra Mundial, la doctrina conjunta ha priorizado el alcanzar la superioridad aérea como un requisito previo para permitir la libertad de acción en los otros dominios<sup>3</sup>. Sin embargo, las megaciudades con sus altos edificios, calles estrechas y congestionadas, y

espacios subterráneos ofrecen una amplia protección contra la observación aérea y fuegos de apoyo aéreo cercano. Afortunadamente, un nuevo dominio —el ciberespacio y el espectro electromagnético— ha surgido como el medio preeminente para comprender y moldear las acciones en los otros cuatro dominios. Para que la fuerza conjunta alcance, explote y mantenga la iniciativa en un ambiente de megaciudad, los comandantes de la fuerza de tarea conjunta deben priorizar la superioridad en el ciberespacio en lugar de la superioridad aérea como un requisito operacional previo.

Se podría argumentar que la reciente década de experiencia de combate de las fuerzas armadas de EUA en ciudades iraquíes tales como Bagdad, Faluya y Mosul, proporcionó un fundamento conceptual y doctrinario para el combate urbano que se puede aplicar a mayor escala en el problema de megaciudades. La Publicación Conjunta (Joint Publication - JP) 3-06, *Joint Urban Operations*, sufrió una revisión significativa el 2009 con actualizaciones en todas las funciones conjuntas<sup>4</sup>. Estas actualizaciones abordan integralmente los desafíos inherentes en los ambientes urbanos modernos citando las lecciones aprendidas de recientes conflictos tal como la Operación *Iraqi Freedom*. La JP 3-06, proporciona una descripción precisa de los desafíos enfrentados en ambientes urbanos y presenta nueve principios fundamentales para llevar a cabo operaciones urbanas:

- Realizar una evaluación sistémica.
- Integrar todas las acciones en el contexto de una operación o campaña de mayor escala.
- Aprender y adaptarse.
- Aislar selectivamente los elementos clave del ambiente urbano.
- Aplicar una fuerza apropiada, destructiva y neutralizadora para afectar la capacidad de un adversario en la búsqueda de sus objetivos.
- Establecer, extender, proteger, y controlar sectores y subsistemas urbanos.
- Persuadir a las gobernaciones municipales, grupos y segmentos de la población para cooperar con las operaciones de la fuerza conjunta.
- Proporcionar el apoyo esencial dentro del ambiente urbano y mantenerlo durante las operaciones de combate para mejorar su capacidad de sobrevivencia.

### El mayor Austin G.

#### Commons, Ejército de

EUA, es estudiante en la Escuela Superior de Guerra Naval en Newport, Rhode Island. Cuenta a su haber con una Licenciatura de la Academia Militar de EUA en West Point, Nueva York. En su carrera, Commons ha servido en asignaciones operacionales en la 101<sup>a</sup> División Aerotransportada (Asalto Aéreo), la 1<sup>a</sup> División de Caballería y el 75<sup>o</sup> Regimiento de Rangers. Se ha desplegado en apoyo de las Operaciones *Iraqi Freedom* y *New Dawn* en Irak, así como las Operaciones *Enduring Freedom* y *Freedom 's Sentinel* en Afganistán.

- ♦ Apoyar mejoras en las instituciones e infraestructura urbanas<sup>5</sup>.

Estos principios son objetivamente lógicos y reflejan años de experiencia en Irak y otros conflictos urbanos. Sin embargo, si bien este marco podría ser adecuado en ciudades más pequeñas, las características únicamente puestas en capas de una megaciudad hace insuficiente el marco doctrinal actual para luchar y ganar en este ambiente. En el presente artículo, se delinearán las deficiencias en la doctrina conjunta actual cuando se aplica en un ambiente de megaciudad, demostrando cómo la superioridad en el ciberespacio puede permitir que la fuerza conjunta supere estas desventajas.

## El problema de megaciudades: Doctrina inadecuada

La doctrina actual de operaciones urbanas conjuntas es insuficiente para guiar las operaciones militares en una megaciudad debido a los desafíos únicos presentados por la combinación en capas de tamaño, densidad y complejidad. Según lo observado previamente, en la doctrina de operaciones urbanas conjuntas se establecen nueve principios para los comandantes y estados mayores. Todos estos principios son esenciales para ganar el combate urbano y requieren un alto nivel de libertad de acción para su ejecución eficaz—haciendo especialmente difícil aplicar estos principios en el combate en una megaciudad. Dos de los principios más

grandes distancias físicas que una fuerza de maniobra necesita atravesar en un ambiente sumamente congestionado. La Fuerza de Tarea de Rangers sufrió esto en Mogadiscio, Somalia, en 1993, físicamente abrumada por las multitudes y congestión en una ciudad relativamente pequeña que hoy en día tiene «solo» 2,1 millones de habitantes<sup>6</sup>. En el nivel operacional, el aislamiento significa «desconectar al adversario de las funciones necesarias para ser eficiente», que en la doctrina actual de las operaciones urbanas se describe como crítico para lograr el éxito<sup>7</sup>.

Sin embargo, aún si el terreno clave seleccionado para el aislamiento es relativamente pequeño, las fuerzas de maniobra frecuentemente tendrán que trasladarse a grandes distancias para lograrlo. Cuadras superpobladas en la ciudad conectadas con calles estrechas y congestionadas podrían hacerlo casi imposible para que las unidades terrestres puedan alcanzar un área que debe estar físicamente aislada. Tomar el ejemplo de Mogadiscio a una megaciudad mucho más grande demuestra cuán fácilmente una pequeña formación de combate tal como la Fuerza de Tarea *Ranger* puede ser consumida por una gran población urbana<sup>8</sup>. El número de tropas terrestres necesarias para maniobrar y aislar el terreno clave puede no ser suficiente o ser políticamente indeseable. Además, avanzar hacia objetivos y terrenos clave es solo una parte del desafío presentado al combatir en una megaciudad.

“

...en todas las ciudades donde el gobierno legítimo es ineficaz e incapaz de proporcionar los servicios básicos, las redes criminales y no oficiales son inevitablemente rápidas para llenar los vacíos y, por lo tanto, ejercer una influencia y control considerable sobre la población.

”

difíciles de aplicar en este ambiente son el aislamiento selectivo de partes clave del ambiente urbano y la aplicación de fuerza apropiada para afectar a un adversario. El alto grado de complejidad presentado por el ambiente proporciona a un adversario un sinnúmero de oportunidades para negar y afectar la libertad de acción de un comandante de una fuerza conjunta.

El aislamiento físico de terreno clave frecuentemente es irrealizable en una megaciudad debido a las

Aislar físicamente un terreno clave en un ambiente de megaciudad tampoco sería posible debido al requisito de controlar las líneas de comunicaciones (LOC) que suministran personal, material bélico e información a una fuerza enemiga. En el ataque terrorista en Mumbai, India en 2008, por el grupo extremista pakistaní Lashkar-e-Tayyiba, diez atacantes se infiltraron en la ciudad por el mar y avanzaron hacia sus blancos en taxis, ferrocarriles y a pie<sup>9</sup>. Además de estas líneas de

comunicaciones físicas, los atacantes y sus comandantes en Karachi dependieron en gran medida en la infraestructura digital de la ciudad para controlar y coordinar sus acciones, sin la cual no hubiesen sido capaces de infligir tantos daños<sup>10</sup>. El ejemplo representa una red de líneas de comunicaciones que es demasiado compleja para que una fuerza la controle físicamente. En un ambiente de megaciudad, con su altísima densidad de población, una infraestructura de transporte sumamente interconectada y redes criminales ilícitas, inclina la balanza en contra de cualquier fuerza de seguridad que intente aislar y controlar el terreno clave. Incluso con tropas de decenas de miles, controlar físicamente un área urbana que consta de decenas de millones de personas invierte las proporciones de fuerza recomendadas en la doctrina<sup>11</sup>. Además, físicamente controlar un área de conflicto frecuentemente requiere la aplicación de una fuerza letal—otro precepto de la doctrina urbana.

La aplicación de fuerza destructiva o neutralizadora para desestabilizar a un adversario es muy difícil en una megaciudad, no solo debido a las preocupaciones colaterales, sino también a la complejidad única del ecosistema de una megaciudad en que operan las redes enemigas. En una megaciudad tal como Karachi, con una población de 27,5 millones de habitantes, los posibles grupos adversarios se mezclan en una telaraña compleja de redes ilícitas, con cooperación que surge más frecuentemente de conveniencia y fines lucrativos que de ideología compartida. Los integrantes de los grupos extremistas tales como el Talibán pakistaní, el Talibán afgano, y Lashkar-e-Tayyiba gozan de una relación simbiótica con las organizaciones criminales armadas que proporcionan su propia forma de seguridad y gobernanza en los barrios mal gobernados de Karachi. Además, Karachi es una ciudad portuaria de alta actividad en la cual se realiza un gran número de actividades comerciales internacionales; es el «equivalente pakistaní de Nueva York, Chicago o Los Ángeles»<sup>12</sup>. Las industrias de carga marítima y terrestre de camiones en Karachi emplean a gran número de extremistas y jóvenes susceptibles al reclutamiento criminal o extremista<sup>13</sup>. Esta base industrial también es una fuente clave de recaudación de fondos para el Talibán pakistaní y otros grupos extremistas a través de la extorsión y otras actividades criminales<sup>14</sup>. En la doctrina urbana, se especifica que la fuerza coercitiva debe ser sumamente apropiada para minimizar su impacto

en el ambiente urbano más amplio<sup>15</sup>. Sin embargo, en todas las ciudades donde el gobierno legítimo es ineficaz e incapaz de proporcionar los servicios básicos, las redes criminales y extraoficiales son inevitablemente rápidas para llenar estos vacíos y, por lo tanto, ejercer una influencia y control considerable sobre la población<sup>16</sup>. Desgraciadamente, presumiendo que la fuerza conjunta podría encontrar e inmovilizar estas redes en su sector, la aplicación de fuerza letal sobre estos grupos adversarios interconectados, inevitablemente tendrá un impacto negativo significativo en la población y ambiente más amplio, porque la fuerza letal que se usa contra cualquier grupo adversario o su base de apoyo en una megaciudad tal como Karachi tiene el potencial de causar graves interrupciones en los servicios básicos. De manera igual, se podría anticipar que las interrupciones similares en el comercio regional e internacional que surgen de la fuerza letal tendrían los mismos tipos de efectos que alcanzaría más allá del área de operaciones inmediata para una fuerza de tarea conjunta.

## Un concepto para la superioridad en el ciberespacio

Si bien aplicar la doctrina de operaciones urbanas conjuntas en el combate en una megaciudad es muy desafiante, los comandantes de la fuerza de tarea conjunta pueden mitigar estos desafíos priorizando la superioridad en el ciberespacio y el espectro electromagnético para contar con la libertad de acción en todos los dominios físicos. A fin de explorar estas opciones, es necesario establecer un concepto de lo que la superioridad en el ciberespacio podría ser en la práctica. Esta idea se refleja estrechamente en el concepto de la superioridad aérea que por mucho tiempo se ha considerado un prerrequisito operacional para lograr la libertad de acción en los otros dominios. En la JP 3-0, *Joint Operations*, se declara que el «control del espacio aéreo es un prerrequisito para lograr el éxito en las operaciones o campañas modernas» porque impide a los medios aéreos enemigos interferir en las operaciones en otros dominios, «facilitando así la libertad de acción»<sup>17</sup>. Sin embargo y como se discutió anteriormente, la complejidad del terreno físico y humano en una megaciudad puede disminuir significativamente las ventajas logradas por la superioridad aérea. Con el fin de mitigarla, la superioridad en el ciberespacio puede establecer las condiciones para la libertad de acción amiga en los otros dominios.

En términos conceptuales, para que una fuerza de tarea conjunta logre la superioridad en el ciberespacio de una megaciudad, debe ser capaz de monitorear y recolectar la gran cantidad de tráfico de comunicaciones digitales en el área de operaciones, acceder a las redes digitales del adversario y de la nación anfitriona sin restricciones, así como defender las redes amigas contra interferencia por parte de los adversarios y terceros.

En la doctrina conjunta actual, se define la superioridad en el ciberespacio como «el grado de dominio en el ciberespacio por una fuerza que permite la conducción segura y confiable de sus operaciones y de sus fuerzas terrestres, aéreas, marítimas y espaciales en un tiempo y lugar determinado sin la interferencia prohibitiva de un adversario», que repite casi textual la definición doctrinaria de superioridad aérea<sup>18</sup>. No obstante, este concepto va más allá, estableciendo un conjunto de condiciones concretas que permiten apoyar a la fuerza conjunta en la evaluación de su nivel de superioridad en el ciberespacio.

La capacidad de monitorear y recolectar las comunicaciones digitales



El personal de la Fuerza de Tarea *Ranger* se oculta al lado de edificios cerca de sitio donde se estrelló un helicóptero, 3 de octubre de 1993, en Mogadiscio, Somalia. Esta es la única foto publicada del campo de batalla durante el enfrentamiento. (Foto: cortesía del Ejército de EUA)

## Fuerza de Tarea *Ranger* y la Batalla de Mogadiscio

Del 3 al 4 de octubre de 1993, una fuerza de tarea conjunta de fuerzas especiales de EUA lucharon una batalla prolongada en las calles congestionadas de Mogadiscio, Somalia, después de que su misión para capturar miembros clave del grupo de milicia somalí dirigido por Mohamed Farah Aidid encontrara una fuerte e inesperada resistencia y una parte de la fuerza de tarea fuera inmovilizada en el centro de la ciudad. Las lecciones aprendidas de la Fuerza de Tarea *Ranger* presagiaron desafíos aún más grandes en el futuro para las fuerzas de EUA combatirán en un ambiente urbano y en megaciudades.

La Fuerza de Tarea *Ranger* incluía unidades del 3<sup>er</sup> Batallón de *Rangers*, el Destacamento Operacional-Delta del 1<sup>er</sup> Grupo de Operaciones Especiales, el 160<sup>o</sup> Regimiento de Aviación de Operaciones Especiales y otros elementos de operaciones especiales de la Fuerza Aérea y Armada de EUA. Su misión era capturar Aidid y dismantelar su organización, la Alianza Nacional Somalí. El 3 de octubre, la fuerza de tarea envió una fuerza de 19 aeronaves, 12 vehículos y 160 soldados para detener a dos líderes de alto nivel en la organización de Aidid.

La misión comenzó bien, con la rápida captura de dos líderes de la milicia, aunque un *Ranger* fue herido en una caída de un helicóptero en un descenso rápido en soga. Sin embargo, una gran multitud de milicianos y civiles armados, incluyendo mujeres y niños, rápidamente convergieron en el lugar, congestionando los caminos y bloqueando la extracción del soldado herido y los dos milicianos por un convoy terrestre. La situación se empeoró aún más después de que se derribaran dos helicópteros con lanzacohetes. La fuerza de tarea se vio obligada a defender a los tripulantes sobrevivientes de los helicópteros en el lugar y a sí misma durante toda la noche.

Después de una noche los ataques de los somalíes fueron rechazados, el grupo consiguió la extracción con el apoyo de un convoy de rescate que constaba de fuerzas de la 10<sup>a</sup> División de Montaña de EUA, de Malasia y Pakistán. Al final, la fuerza de tarea sufrió 18 integrantes fallecidos y 84 heridos; un soldado malayo muerto y diez heridos y dos soldados pakistaníes heridos. La estimación de bajas somalíes varía entre 300 a 500 muertos y 700 heridos<sup>1</sup>.

Desde ese entonces, las fuerzas de EUA han luchado batallas significativas en áreas urbanas en Irak y Afganistán, reforzando y agregando experiencias a las lecciones aprendidas en Somalia en cuanto al combate urbano. Se debe adaptar y aplicar estas lecciones para prepararse para el combate multidominio futuro en las megaciudades.

### Nota

1. Las estimaciones de bajas varía; los datos presentados en el presente artículo son del *U.S. Forces, Somalia After Action Report and Historical Overview: The U.S. Army in Somalia, 1992-1994* (Washington, DC: U.S. Army Center for Military History, pág. 200).

en el área de operaciones en una megaciudad es un elemento clave para alcanzar la superioridad en el ciberespacio. La incapacidad de observar lo que pasa a través del terreno digital es similar a la incapacidad de llevar a cabo la vigilancia aérea de un área física de operaciones. Para lograrlo, se requerirá el acceso a la infraestructura de comunicaciones digitales de esa ciudad, incluyendo las redes celulares e internet alámbrica. Ya existen ejemplos de sistemas que pueden hacerlo.

Desde 2007, la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) ha usado un sistema de recolección conocido como Prism, el cual recolecta el tráfico de comunicaciones de una larga lista de prominentes empresas de internet basadas en EUA tales como Google, Yahoo y Facebook. Estas empresas constituyen una gran parte del tráfico global en el internet y programas tales como Prism proporcionan puntos de acceso valiosos al terreno cibernético de las megaciudades en el mundo entero<sup>19</sup>. Del mismo modo, la NSA tiene acceso a las redes celulares en todas partes del mundo, muchas de las cuales son propiedad de empresas basadas en EUA a través de acuerdos previos<sup>20</sup>. Estos acuerdos con proveedores de internet alámbrico e inalámbrico cubren la gran mayoría de comunicaciones digitales en todas las megaciudades. El restante «terreno» cibernético que es inaccesible a través de acuerdos existentes necesitará ser accedido clandestina y encubiertamente a través del gran número de herramientas de hacking en la NSA y el Comando Cibernético de EUA. Ganar el acceso a estas redes de comunicación con acceso limitado es un componente crucial para alcanzar la superioridad en el ciberespacio durante un conflicto.

Las redes de comunicaciones digitales que la fuerza conjunta no puede acceder proporcionan a un adversario la libertad de acción en una megaciudad y crean oportunidades para que un adversario interrumpa la libertad de acción de EUA. Estas pueden ser redes que pertenecen a insurgentes u organizaciones criminales, o a una red de comunicación administrada y controlada por el gobierno de un Estado hostil. La analogía de superioridad aérea sería una parte del área de operaciones que es protegida por sistemas de defensa antiaérea y, por lo tanto, inaccesible a las fuerzas propias y aliadas en la doctrina actual.

La revolución libia del año 2011 proporciona un ejemplo del impacto del ciberespacio negado. Los grupos insurgentes utilizaron herramientas comercialmente

disponibles para crear sus propias redes de comunicaciones digitales para evadir las acciones represivas en internet llevadas a cabo por el régimen de Moamar Gadafi. Con el establecimiento de estas redes junto a la ya existente infraestructura de comunicaciones digitales, los grupos revolucionarios podían adquirir fondos, influir en la opinión internacional, proporcionar datos para la selección de blancos a los centros de inteligencia de la OTAN, e impedir las capacidades digitales de espionaje del régimen<sup>21</sup>.

Si bien el régimen de Gadafi no ofrece un ejemplo de conducta moral, su situación militar en toda la revolución destacó que el tener la capacidad de acceder a las redes adversarias es un componente clave para lograr la superioridad ciberespacial en el conflicto moderno. Aunque el régimen reconoció la necesidad vital y tuvo algunos éxitos limitados en el hackeo de llamadas por Skype y otras comunicaciones digitales transmitidas por las redes insurgentes, sus esfuerzos fueron tardíos e insuficientes ante el apoyo que la OTAN proporcionó a los grupos revolucionarios<sup>22</sup>. Independientemente de esto, el ejemplo libio demuestra que sin el acceso a las redes adversarias, la fuerza conjunta no puede lograr la superioridad y libertad de acción en el ciberespacio, porque el terreno cibernético negado proporcionará a un adversario los medios para estorbar las funciones conjuntas de EUA mientras apoya a sus propias.

## **Cómo comprender la megaciudad a través del Big Data**

Un segundo factor clave en el dominio ciberespacial será la ventaja relativa que se logre a través de la eficacia de las técnicas de recolección de datos. Una técnica emergente que desempeñará un papel cada vez más importante es la recolección de *big data*, porque es casi imposible para una fuerza de tarea conjunta evaluar y comprender eficazmente el complejo ecosistema de una megaciudad sin depender de cantidades masivas de recolección y análisis de datos. Según la doctrina actual, llevar a cabo una evaluación sistémica de un ambiente urbano es el primer principio de las operaciones urbanas. En la doctrina, se declara que una comprensión del ambiente urbano es la base para planificar y ejecutar operaciones en ese lugar<sup>23</sup>. Evaluar y comprender integral y eficazmente una megaciudad por medio de herramientas y métodos establecidos es una tarea bastante abrumadora. Sin embargo, el *big data* —la capacidad de



La teniente segundo Stephanie Stanford, jefe de desarrollo cibernético, sargento segundo Aaron Wendel, técnico de red cibernética, y aerotécnico Brett Tucker, operador de sistemas cibernéticos, del 90<sup>o</sup> Escuadrón de Operaciones de Información llevan a cabo operaciones cibernéticas en la base aérea Lackland, estado de Texas, 1 de agosto de 2012. (Foto: Fuerza Aérea de EUA, Boyd Belcher)

recolectar, analizar y correlacionar grandes cantidades de información de manera innovadora para producir nuevas perspectivas útiles— puede proporcionar un conjunto vital de herramientas a la fuerza de tarea conjunta para comprender el ambiente de una megaciudad<sup>24</sup>. Por ejemplo, el gobierno de la ciudad de Nueva York estableció una fuerza de tarea de análisis de datos el 2009 para determinar el uso los masivos depósitos de información y con ello mejorar la eficacia de administración municipal. Esta fuerza de tarea recolectó y analizó información desde archivos de impuestos sobre los ingresos hasta quejas sobre roedores para abordar eficazmente las prácticas de alojamiento ilegales y mejorar la seguridad pública<sup>25</sup>. Los datos usados por esta fuerza de tarea ya existían en una gran variedad de bases de datos de la ciudad—solo necesitaban ser agregados, correlacionados y, de otras maneras, analizados para producir perspectivas útiles. De igual manera, en el ambiente urbano de hoy en día, una gran mayoría de personas e instituciones están interconectadas por medio de redes de comunicaciones digitales que proporcionan un tesoro de datos que permite una mejor comprensión del ambiente.

Tal como hizo la fuerza de tarea de análisis de Nueva York, una fuerza militar de EUA que opera en un ambiente de megaciudad y emplea el *big data* puede recolectar y analizar inmensas cantidades de datos digitales generados cada día. En la comunidad de inteligencia militar, esta nueva capacidad en desarrollo se conoce como la explotación de redes computarizadas (CNE), y esta técnica puede ser una herramienta esencial para comprender más profundamente el ecosistema sociopolítico y económico de una megaciudad. Actualmente, redes de banda ancha móvil («tercera generación», o 3G y más moderna) alcanzan 84% de la población del mundo, y las suscripciones de banda ancha móvil se incrementan en proporciones de doble dígito en los países en vías de desarrollo<sup>26</sup>. Debido a que las personas utilizan las redes de banda ancha móvil para hacer una gran variedad de actividades —mensajes de texto, correo electrónico, trámites bancarios, ver

noticias, e interactuar por las redes sociales— estos datos, si han sido adecuadamente agregados y analizados, pueden proporcionar nuevas perspectivas sobre todo, desde patrones de movimiento y opinión pública hasta el funcionamiento de redes criminales ilícitas.

nunca antes visto del ambiente de una megaciudad, una fuerza de tarea conjunta debe tener la superioridad en el ciberespacio para recolectar, analizar y recabar datos de inteligencia de este valioso recurso. La recolección de datos necesarios de la actividad digital individual e

“

...las unidades terrestres tendrán que usar los fuegos no letales junto con la recolección de inteligencia en el ciberespacio y el espectro electromagnético para identificar y crear rutas de aproximación, identificar blancos, aislar objetivos y terrenos clave, e interrumpir las funciones enemigas.

”

Ya que una gran parte de la población de una megaciudad accede a internet cada día desde un dispositivo móvil geolocalizable, una fuerza de tarea conjunta que cuente con la superioridad en el ciberespacio puede recolectar y analizar muchos puntos de datos para adquirir nuevas perspectivas sobre el ambiente de una megaciudad, su sistema y subsistemas que operan dentro del mismo.

Además de la actividad digital de personas y redes humanas, la actividad digital de los gobiernos municipales y gobiernos nacionales puede ayudar a dar forma a una comprensión más detallada del ambiente de megaciudad. Cada vez más, los gobiernos en todas partes del mundo proporcionan servicios e información a sus ciudadanos a través del internet. Si bien la conectividad de gobiernos individuales varía en todo el mundo, todos los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas tienen un nivel de presencia en línea<sup>27</sup>. En las megaciudades altamente conectadas a la red, donde la mayor parte de la población tiene acceso al internet, es razonable presumir que las entidades gubernamentales utilizan las redes digitales para recolectar y procesar una gran cantidad de datos. Las comunicaciones y bases de datos del gobierno incluirán grandes cantidades de información en cuanto a la imposición de la ley, servicios públicos, finanzas del gobierno e infraestructura pública. Una fuerza conjunta con la superioridad en el ciberespacio puede acceder y analizar estos datos, proporcionando más capas de comprensión sobre la megaciudad y sus habitantes.

Si bien la explotación de redes computarizadas tiene el potencial de proporcionar un nivel de comprensión

institucional requiere el acceso a la mayoría de redes de internet y teléfonos celulares en el área de operaciones, se delinea en el concepto previamente propuesto de superioridad en el ciberespacio. Además, gran parte del proceso de recolectar y analizar el *big data* es automatizado con herramientas de software ya existentes que pueden crear una entrega automática y persistente de datos a los analistas de inteligencia<sup>28</sup>. La dependencia en la automatización, junto con el requisito de gran almacenamiento de datos, es indiscutiblemente necesaria debido al volumen total de datos que serán recolectados y analizados. Sin embargo, el incremento de la presencia digital y la mayor dependencia de softwares analíticos de la fuerza de tarea conjunta también aumentan su vulnerabilidad en cuanto a ciberataques adversarios. Por lo tanto, la superioridad en el ciberespacio requiere no solo la capacidad de acceder las redes de comunicaciones digitales sino también proteger las redes propias y amigas de ataques e interrupción.

Si bien la explotación de redes computarizadas es una herramienta valiosa y necesaria para comprender el complejo ambiente en una megaciudad, la fuerza de tarea conjunta no puede controlar esta capacidad a menos que primero haya logrado la superioridad en el ciberespacio.

## Cómo configurar el campo de batalla en una megaciudad

Junto con el uso de capacidades cibernéticas para evaluar mejor y comprender el complejo ecosistema de una megaciudad, la fuerza de tarea conjunta necesitará configurar el campo de batalla de la megaciudad

utilizando las herramientas del ciberespacio y el espectro electromagnético para crear efectos en los dominios físicos. Estas capacidades cibernéticas y electromagnéticas cuando se usan para crear efectos en el campo de batalla se denominan fuegos no letales. El emergente concepto de combate multidominio del Ejército de EUA acoge esta idea, promoviendo el uso de «capacidades interdisciplinarias» para crear y explotar las «aperturas» cronológicas de ventaja<sup>29</sup>.

El concepto de combate multidominio, sin importar su alcance y aplicabilidad o cuanta información ofrece, debe ser adaptado a las características únicas que se manifiestan en la amplia gama de ambientes operacionales. Por consiguiente, mientras surgen contingencias urbanas, el concepto de combate multidominio debe ser adaptado de acuerdo al ambiente de una megaciudad, el cual es único ya que combina grandes espacios, terreno físico complejo y restrictivo y densas poblaciones humanas. Una característica común de una megaciudad es la fuerte posibilidad de la negación o interrupción de la libertad de acción de EUA en los dominios físicos terrestres, marítimos y aéreos. Las características físicas y demográficas de una megaciudad son desventajosas para las fuerzas terrestres de EUA desde un comienzo. En tal esperable ambiente, solo en el dominio del ciberespacio por la fuerza de tarea conjunta puede permitir la libertad de acción sin los trastornos endémicos a los obstáculos físicos que son característicos del ambiente de megaciudad que impiden el movimiento. Por lo tanto, la superioridad en el ciberespacio proporciona a la fuerza conjunta los posibles medios para moldear el campo de batalla físico a su favor a través del uso de las herramientas cibernéticas como elementos de apoyo clave para tomar acciones en los dominios físicos, por lo cual es un prerrequisito para lograr la superioridad en el ciberespacio para llevar a cabo las operaciones en el dominio físico. Por ejemplo, las grandes áreas llenas de complejos laberintos de calles y edificios, con gran densidad de población, harán sumamente difícil el combate terrestre sin el apoyo cibernético. Como fue demostrado en la Batalla de Mogadiscio, un ambiente urbano congestionado puede ayudar mucho a las fuerzas adversarias para negar la libertad de acción de las fuerzas de EUA<sup>30</sup>.

Puesto que las características físicas y demográficas de una megaciudad ponen a las fuerzas terrestres

de EUA en una posición muy desventajosa desde un comienzo, la superioridad en el ciberespacio proporciona a la fuerza conjunta los medios para moldear el campo de batalla físico a su favor. Para mitigar los efectos del ambiente físico en enfrentamientos futuros en una megaciudad, las unidades terrestres tendrán que usar los fuegos no letales junto con la recolección de inteligencia en el ciberespacio y el espectro electromagnético para identificar y crear rutas de aproximación, identificar blancos, aislar objetivos y terrenos clave, e interrumpir las funciones enemigas. Además, una fuerza conjunta que ha logrado la superioridad en el ciberespacio en una megaciudad puede moldear el campo de batalla físico a través del uso de efectos no letales, tales como transmitir mensajes falsos a líderes y combatientes enemigos, identificar las concentraciones de tropas enemigas, transmitir mensajes a la población, desactivar las redes de comunicación en un área objetivo, interrumpir transacciones financieras y operaciones de reabastecimiento entre las redes enemigas, hacer la geolocalización o desactivar los dispositivos electrónicos enemigos, cortar el suministro eléctrico en un área objetivo y dirigir las actividades de las fuerzas de seguridad de la Nación anfitriona (ya sea abierta o encubiertamente), entre otros.

### Otros desafíos relacionados con las megaciudades litorales

Considerando los problemas comunes relacionados con el combate urbano en las megaciudades, cabe señalar que gran número de las megaciudades del mundo se encuentran en áreas costeras congestionadas, lo que genera otros desafíos para una fuerza marítima y que deben ser superados con capacidades cibernéticas. Por ejemplo, las áreas marítimas alrededor de las megaciudades tales como Mumbai y Lagos, Nigeria, son muy congestionadas con buques pesqueros, mercantes y de pasajeros, y frecuentemente con bases de redes de contrabando ilícito y piratería. Las fuerzas adversarias pueden aprovechar este ambiente litoral congestionado para estorbar las operaciones marítimas conjuntas con varias actividades tales como la vigilancia y reconocimiento clandestino, interferencia electrónica en los sistemas de comunicación, obstrucción de las líneas marítimas de operación y resistencia armada contra las operaciones anfibia. Por lo tanto, y de igual

manera que las fuerzas terrestres, en una megaciudad pueden ser rápidamente abrumadas por las muchedumbres y las calles estrechas, las fuerzas marítimas fácilmente pueden perder su libertad de acción en una zona litoral congestionada, donde las fuerzas adversarias son casi imposibles de identificar y aislar.

El área costera de una megaciudad presenta casi tantos inconvenientes físicos como el área terrestre de la ciudad y las fuerzas marítimas conjuntas deben aprovechar la libertad de acción en el dominio de ciberespacio para superar los obstáculos y fricciones en el dominio marítimo físico. Para alcanzar la libertad de maniobra en esta zona costera desafiante, las fuerzas marítimas deben usar los fuegos no letales para lograr efectos tales como identificar las redes adversarias ocultas en el tráfico marítimo civil, manipular o interrumpir las comunicaciones y sistemas de navegación enemigos, transmitir instrucciones o mensajes falsos a barcos civiles o desactivar las comunicaciones y redes eléctricas en tierra previo a un asalto anfíbio.

## Las operaciones aéreas sobre las megaciudades

La naturaleza del ambiente de una megaciudad también permite que las fuerzas adversarias eviten e interrumpian el poder aéreo, haciendo necesaria la aplicación de fuegos no letales para una ventaja aérea efectiva. Sin importar el grado de dominio aéreo que tiene una fuerza de tarea conjunta sobre una megaciudad, el carácter del ambiente físico en el terreno hace muy difícil ejecutar gran parte de las operaciones aéreas. Edificios altos con poca distancia entre sí y calles estrechas afectan la vigilancia y el reconocimiento aéreo, las multitudes y otras preocupaciones colaterales limitan el uso de fuegos aéreos, dejando a los medios aéreos ineficaces en gran medida. Además, el terreno urbano cerrado proporciona amplia cobertura y encubrimiento a los sistemas de defensa antiaérea enemigos.

A fin de superar estos desafíos, las fuerzas conjuntas que han logrado la superioridad en el ciberespacio pueden usar fuegos no letales y recolección de inteligencia en el ciberespacio para perturbar los sistemas de adquisición de blancos de la defensa antiaérea enemiga, geolocalizar y mantener control sobre los blancos antes de atacarlos, llevar a cabo la vigilancia y reconocimiento electrónico desde el aire, realizar la manipulación o interferencia

aerotransportada de las comunicaciones enemigas y muchas otras acciones que permiten configurar la zona de combate en la megaciudad.

## Conclusiones y recomendaciones

La demografía y las tendencias de seguridad globales hacen probable que las Fuerzas Armadas de EUA se encontrarán operando en algún momento en megaciudades, un ambiente operacional distinto en el que Estados Unidos tiene muy poca experiencia. Las características físicas únicas de una megaciudad —inmensos espacios con complejas capas de terreno urbano y poblaciones concentradas— hacen posible que los adversarios interrumpian y nieguen la libertad de acción de las fuerzas de EUA por tierra, mar y aire.

En el ambiente de una megaciudad, las capacidades cibernéticas y del espectro electromagnético permitirán que la fuerza conjunta comprenda y configure el escenario de combate en los tres dominios físicos en la megaciudad. Sin embargo, una fuerza de tarea conjunta no puede hacerlo sin la superioridad del ciberespacio. La fuerza de tarea conjunta debe alcanzar la libertad de acción en el ciberespacio del área de operaciones en la megaciudad para recolectar, analizar y usar de manera eficaz los datos y señales electrónicas como armas. Para las operaciones militares en una megaciudad, la superioridad en el ciberespacio se convierte en un requisito operacional crucial que sustituye a la superioridad aérea. Sin embargo, para eficazmente usar este concepto operacional, la fuerza conjunta debe ajustar su doctrina y organización.

La explotación de redes computarizadas tiene el potencial de garantizar que los comandantes de la fuerza conjunta comprendan en detalle el complejo y único ambiente de una megaciudad. Las empresas de tecnología ya están aprovechando el big data de manera similar para comprender el mundo y hacer más eficaces las empresas y gobiernos. Sin embargo, para que esta capacidad sea exitosa, las Fuerzas Armadas de EUA y la comunidad de inteligencia deben estar mejor posicionadas para adoptar las herramientas tecnológicas que el sector privado continúa desarrollando rápidamente. El Departamento de Defensa debe hacer una gran revisión de sus políticas de innovación y de adquisición de tecnología de información, instituyendo un modelo de adquisición de «empuje tecnológico», así como el existente modelo de «atracción de demanda»<sup>31</sup>.

Pareciera que el Comando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de EUA ha captado completamente las capacidades de las actividades cibernéticas y electromagnéticas para comprender y configurar el espacio de batalla físico evidenciado en el desarrollo del concepto de combate multidominio. El alcance de este concepto de llevar a cabo acciones en un dominio para obtener ventajas sobre otro es una modernización natural de las operaciones de armas combinadas tradicionales. Mirando hacia el futuro, la totalidad de la fuerza conjunta debe comprender y adoptar este concepto operacional junto a los servicios aéreos y marítimos, revisando e influyendo sobre este concepto para garantizar que sea verdaderamente conjunto. Más importante aún, es que a medida que se incorpora el combate multidominio a la futura doctrina, la jefatura de la fuerza conjunta debe enfatizar que esto es un concepto amplio y global que debe ser adaptado adecuadamente para corresponder con ambientes operacionales específicos.

A medida que se incorpora el concepto de combate multidominio en la doctrina conjunta, se debe tomar en cuenta los desafíos presentados para combatir en una megaciudad. Las futuras ediciones de la JP 3-06 deben contener una parte dedicada a las características únicas de las megaciudades, los desafíos que presentan en los dominios físicos y las opciones para derrotar estos desafíos a través del dominio del ciberespacio. En las futuras ediciones de las publicaciones de operaciones conjuntas, se debe promover la superioridad cibernética como un prerequisite operacional para las operaciones en una megaciudad, en lugar de promover la superioridad aérea como una precondition universal para las operaciones en cualquier escenario.

Finalmente, y dada la creciente capacidad del ciberespacio y el espectro electromagnético para influir en los dominios físicos, las fuerzas de tarea conjunta de nivel operacional deben establecer un componente

cibernético de fuerza conjunta parecido a los existentes componentes aéreos, terrestres y marítimos. Actualmente, las operaciones que se llevan a cabo en el dominio del ciberespacio y en todo el espectro electromagnético se clasifican en una variedad de funciones compartimentadas y organizadas distintamente en todas las instituciones militares. Todos los integrantes de las especialidades de comunicaciones, inteligencia de transmisiones, guerra electrónica, operaciones de información y ciberguerra operan y funcionan en el ciberespacio y el espectro electromagnético. Un componente de ciberespacio conjunto con un comandante y estado mayor garantizará que las actividades cibernéticas y electromagnéticas estarán sincronizadas y libres de conflictos administrativos en toda el área de operaciones de la fuerza de tarea, así como proporcionará un nexo crucial entre la fuerza de tarea y el Comando Cibernético de EUA.

La Escuela Superior de Guerra Naval comprobó este concepto en un juego de guerra en 2014 y concluyó que es un requerimiento válido la componente cibernética para un comandante<sup>32</sup>. Puesto que esto aún es un concepto emergente y en desarrollo, la fuerza conjunta debe continuar examinando y refinando el modelo de componente de ciberespacio conjunto.

Tal como la superioridad aérea surgió como un prerequisite operacional en el siglo XX, la superioridad en el ciberespacio también debe surgir de la misma forma en el siglo XXI. La doctrina conjunta actual y los conceptos operacionales reconocen y toman en cuenta la importancia del dominio cibernético. Sin embargo, si se le asigna a las Fuerzas Armadas de EUA la tarea de luchar y ganar en una megaciudad con gran densidad de población y gran cantidad de redes, reconocer la importancia de la ciberguerra no será suficiente—los comandantes operacionales que se esfuerzan por ganar la lucha en el terreno primero tendrán que ganar la lucha digital. ■

## Notas

1. United Nations (UN), «World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights» (Nueva York: UN Department of Economic and Social Affairs, 2014), pág. 2, accedido 3 de noviembre de 2017, <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/>

[wup2014-highlights.pdf](#).

2. Michelle Tan, «Army Chief: Soldiers Must Be Ready to Fight in 'Megacities'», DefenseNews (sitio web), 5 de octubre de 2016, accedido 3 de noviembre de 2017, <http://www.defensenews.com/>

[articles/army-chief-soldiers-must-be-ready-to-fight-in-megacities.](#)

3. Joint Publication (JP) 3-30, *Command and Control of Joint Air Operations* (Washington, DC: U.S. Government Publishing Office [GPO], 10 de febrero de 2014), pág. I-1.

4. JP 3-06, *Joint Urban Operations* (Washington, DC: U.S. GPO, 20 de noviembre de 2013), pág. iii.

5. *Ibid.*, págs. I-10–I-12.

6. Central Intelligence Agency (CIA), «The World Fact Book: Somalia», CIA (sitio web), última actualización 19 de octubre de 2017, accedido 3 de noviembre de 2017, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/so.html>.

7. JP 3-06, *Joint Urban Operations*, págs. III-18, IV-27.

8. La Fuerza de Tarea *Ranger* era una fuerza de tarea conjunta de operaciones especiales que se desplegó a Mogadiscio, Somalia, en 1993. Su misión era eliminar o capturar a todos los señores de la guerra tribales que interferían en la distribución de alimentos a la población que sufría hambruna. El 3 de octubre de 1993, una misión para capturar dos lugartenientes del señor de la guerra Mohamed Farah Aidid salió mal. Dos helicópteros fueron derribados y la fuerza terrestre fue rodeada por miles de somalíes armados, lo que suponía ser una misión de una hora se tornó en una batalla de supervivencia que duró toda la noche entre 99 soldados élites de EUA y la milicia de Aidid. Una narración parcial de esta batalla está disponible en el libro *Black Hawk Down: A Story of Modern War* de Mark Bowden (Nueva York: Atlantic Monthly Press, 1999).

9. David Kilcullen, *Out of the Mountains: The Coming of Age of the Urban Guerrilla* (Nueva York: Oxford University Press, 2013), pág. 62.

10. *Ibid.*

11. Marc Harris y col., «Megacities and the United States Army: Preparing for a Complex and Uncertain Future» (informe, Washington, DC: Chief of Staff of the Army, Strategic Studies Group, 2014), pág. 8, accedido 3 de noviembre de 2017, <https://www.army.mil/e2/c/downloads/351235.pdf>.

12. P. H. Liotta y James F. Miskel, *The Real Population Bomb: Megacities, Global Security, and the Map of the Future* (Dulles, Virginia: Potomac Books, 2012), pág. 83.

13. *Ibid.*, págs. 83-87.

14. *Ibid.*

15. JP 3-06, *Joint Urban Operations*, pág. I-11.

16. Kilcullen, *Out of the Mountains*, págs. 116–25.

17. JP 3-0, *Joint Operations* (Washington, DC: U.S. GPO, 17 de enero de 2017), pág. III-28.

18. JP 3-12(R), *Cyberspace Operations* (Washington, DC: U.S. GPO, 5 de febrero de 2013), pág. GL-4.

19. Shane Harris, @War: *The Rise of the Military-Internet Complex* (Nueva York: Houghton Mifflin Harcourt, 2014), pág. 44.

20. *Ibid.*

21. John Pollock, «People Power 2.0», *MIT Technology Review*, 20 de abril de 2012, accedido 3 de noviembre de 2017, <https://www.technologyreview.com/s/427640/people-power-20/>.

22. John Scott-Railton, *Revolutionary Risks: Cyber Technology and Threats in the 2011 Libyan Revolution*, Center on Irregular Warfare & Armed Groups (CIWAG) Case Study Series 2013 (Newport, Rhode Island: CIWAG, U.S. Naval War College, 2013), pág. 50.

23. JP 3-06, *Joint Urban Operations*, pág. I-11.

24. Paul B. Symon y Arzan Tarapore, «Defense Intelligence Analysis in the Age of Big Data», *Joint Force Quarterly* 79 (octubre de 2015, 4º Trimestre): pág. 5, accedido 3 de noviembre de 2017, <http://ndupress.ndu.edu/JFQ/Joint-Force-Quarterly-79/Article/621113/defense-intelligence-analysis-in-the-age-of-big-data/>.

25. Viktor Mayer-Schonberger y Kenneth Cukier, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think* (Nueva York: Houghton Mifflin Harcourt, 2013), págs. 186-88.

26. International Telecommunications Union (ITU), *ICT [Information and Communication Technologies] Facts and Figures: 2016* (Geneva: ITU, 2016), págs. 1 y 4, accedido 3 de noviembre de 2017, <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2016.pdf>.

27. UN, *United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development* (Nueva York: UN Department of Economic and Social Affairs, 2016), pág. 5, accedido 3 de noviembre de 2017, <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>.

28. Symon y Tarapore, «Defense Intelligence Analysis in the Age of Big Data», pág. 6.

29. U.S. Army Capabilities Integration Center (ARCIC), «Multi-Domain Battle: Combined Arms for the 21st Century», ARCIC (sitio web), accedido 3 de noviembre de 2017, [http://www.arcic.army.mil/App\\_Documents/Multi\\_Domain\\_Battle.pdf](http://www.arcic.army.mil/App_Documents/Multi_Domain_Battle.pdf).

30. Bowden, *Black Hawk Down*, pág. 135.

31. Symon y Tarapore, «Defense Intelligence Analysis in the Age of Big Data», pág. 5.

32. Don Marrin y Walter Berbrick, *U.S. Naval War College Global 2014: Game Report*, Navy Global War Game Series (Newport, Rhode Island: U.S. Naval War College War Gaming Department, 2015), pág. 53, accedido 3 de noviembre de 2017, <http://www.dtic.mil/get-tr-doc/pdf?AD=AD1014472>.



Los procedimientos operativos estandarizados (SOP) que utilizan las unidades de apoyo logístico estadounidenses en la actualidad a menudo resultan en la concentración de elementos de apoyo y de mando y control en un área determinada, como se puede apreciar en esta foto tomada en junio de 2017 en el Centro de Preparación Multinacional Conjunto (JMRC), en Hohenfels, Alemania. Para una artillería enemiga como la de los rusos, conocida por sus técnicas de gestión de objetivos (*targeting*) y sus fuegos masivos, estas TTP (tácticas, técnicas y procedimientos) presentan una oportunidad de blancos extremadamente vulnerables. Durante los entrenamientos de fuerza contra fuerza que tuvieron lugar en el JMRC y en los cuales los autores de este artículo participaron, la fuerza contraria (OPFOR) habitualmente priorizaba la gestión de objetivos de las unidades de apoyo logístico adversarias en las fases iniciales de cada ejercicio. Esto resultaba en una drástica degradación del alcance operacional de la brigada de maniobra debido a la pérdida de capacidad de apoyo logístico. (Foto: Vyper Team, Centro de Preparación Multinacional Conjunto)

# Las operaciones logísticas en ambientes altamente letales

Capitán Jerad Hoffmann, Ejército de EUA  
Capitán Paul Holoye, Ejército de EUA

La reaparición de fuegos enemigos masivos, con un potencial que recuerda al frente oriental de la Segunda Guerra Mundial, ha consternado a los líderes de la OTAN debido a la devastación que los enemigos podrían infligir en organizaciones mediante el empleo eficiente de estos en caso de una guerra a gran escala. De igual manera, amenazas estratégicas que resultan de la proliferación de capacidades convencionales nuevas y sofisticadas están emergiendo por todo el mundo con el objetivo de aprovecharse de las limitaciones del Ejército estadounidense. Por estos motivos, el Ejército de EUA actualmente se está reinventando para poder combatir fuerzas enemigas con capacidades similares una vez más, algo que no ha tenido que considerar seriamente desde hace varias décadas<sup>1</sup>. Cuando hablaba de las amenazas de seguridad emergentes, el general Mark A. Milley, jefe de Estado Mayor del Ejército, declaró que «los conflictos futuros serán muy letales, extremadamente letales. Diferente a todo lo que el Ejército se ha enfrentado desde la Segunda Guerra Mundial»<sup>2</sup>. Este tipo de ambiente requerirá que los líderes capaciten a sus unidades para que sean lo suficientemente flexibles en el combate contra adversarios con capacidades simi-

lares, tanto en la ofensiva como en la defensiva, y

#### **El capitán Jerad Hoffmann,**

**Ejército de EUA,** es un observador y entrenador en el Centro de Preparación Multinacional Conjunto de Hohenfels, Alemania. Obtuvo una licenciatura en Sociología en Southern Illinois University Edwardsville y actualmente está completando una maestría en Liderazgo en Trident University International. Se desempeñó como comandante de la 594ª Compañía de Transporte en Fort Campbell, Kentucky y participó en las operaciones *Iraqi Freedom*, en Irak, de 2008 a 2009; *Enduring Freedom*, en Afganistán, en 2013 e *Inherent Resolve* y *Spartan Shield*, en Kuwait, en 2014.

#### **El capitán Paul Holoye,**

**Ejército de EUA,** es un observador y entrenador en el Centro de Preparación Multinacional Conjunto de Hohenfels, Alemania. Obtuvo una licenciatura en Estudios Internacionales (concentración en la política y las políticas mundiales) en Virginia Tech y actualmente está completando una maestría en Gestión de la Cadena de Suministro en Embry Riddle. Cumplió misión en Irak y Kuwait como parte de las operaciones *Inherent Resolve* y *Spartan Shield*, en 2014, en calidad de comandante de la Compañía de Apoyo Avanzada (FSC) Echo.

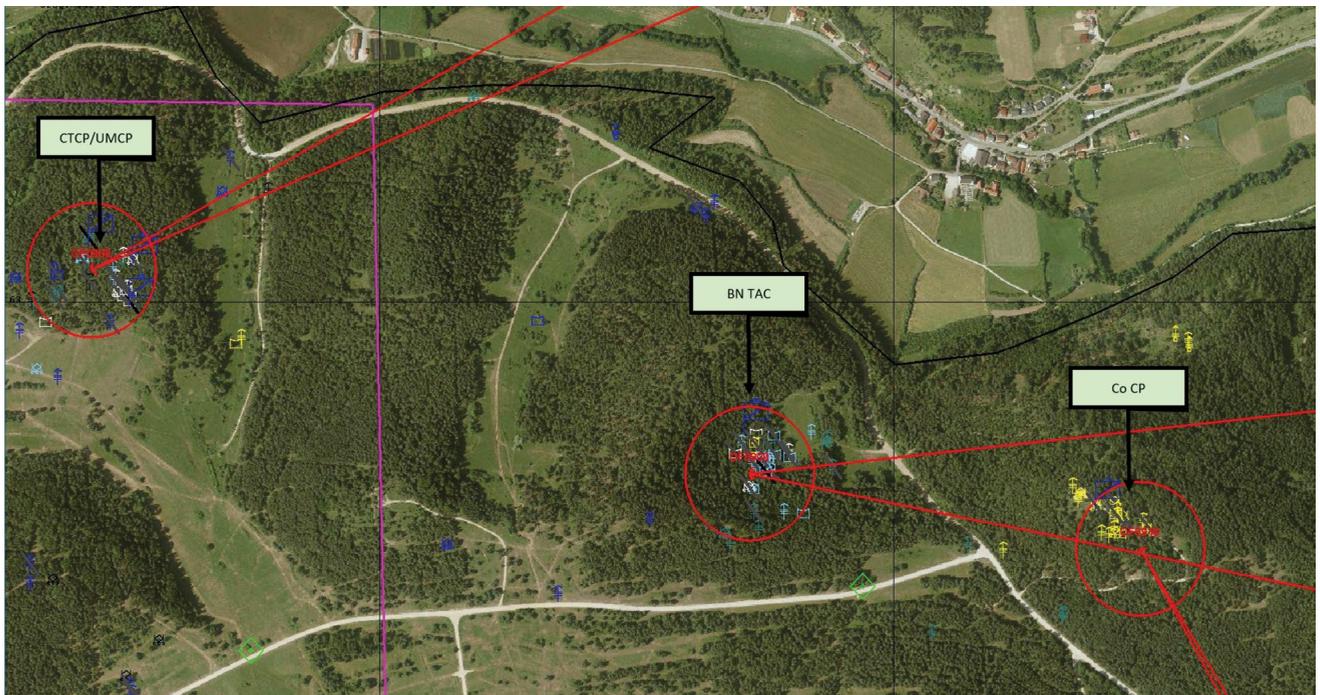
para que también puedan llevar a cabo operaciones de estabilidad sin dificultades, como indica la Publicación Doctrinal del Ejército (ADP) 3-0, *Operaciones*<sup>3</sup>.

En el Centro de Preparación Multinacional Conjunto (JMRC), localizado en la región del Alto Palatinado, en Baviera, Alemania, los equipos permanentes de entrenadores y observadores (OCT) a menudo observaban como los batallones de apoyo de brigada tienen dificultades cuando se enfrentan a las tácticas, técnicas y procedimientos (TTP) que emplean las Fuerzas Armadas rusas. Esta falta de familiaridad y conocimientos detallados se debe a que en los últimos quince años, los entrenamientos se han centrado casi exclusivamente en las amenazas de contrainsurgencia. Esto ha atrofiado las habilidades de combate convencionales, las cuales en el pasado eran una segunda naturaleza para las fuerzas estadounidenses en Europa durante la Guerra Fría. Las amenazas de contrainsurgencia, por lo general, no implican combates en espacios aéreos disputados, esfuerzos para controlar áreas de apoyo del teatro de guerra, dominio en el combate cibernético contra capacidades enemigas electrónicas sofisticadas o fuegos masivos abrumadores. Es por ello que las prioridades de entrenamiento no se centraron en la protección, el encubrimiento, la dispersión y cómo operar sin emitir señales. Como resultado, la competencia en estas y otras habilidades de guerra convencional no fueron ejercitadas en los escalones básicos y muchas se perdieron.

Esta pérdida significa que, si no nos centramos nuevamente en los entrenamientos de supervivencia, las unidades logísticas corren el riesgo de ser destruidas rápidamente en caso de una guerra convencional a gran escala. A la larga, esto supone una degradación significativa en el alcance operacional y el ritmo de maniobra de toda la fuerza. Por lo tanto, la principal prioridad para las unidades logísticas que se preparan para un ambiente de fuerzas convencionales altamente letal es la supervivencia. Para alcanzar ese objetivo, hacemos recomendaciones sobre cómo modificar el entrenamiento de unidades logísticas, en términos de mentalidad y nuevas TTP, para las operaciones expedicionarias.

## **La amenaza de los fuegos rusos**

La calidad de la artillería rusa ha sido fuente de orgullo nacional entre los rusos desde Pedro el Grande. Históricamente, Rusia ha contado con artilleros de



clase mundial<sup>4</sup>. Como consecuencia, en la cultura militar actual rusa, la artillería de campaña, además de ser la «reina de la batalla», también se le conoce como *бог воины*, o «diosa de la guerra»<sup>5</sup>.

En la doctrina estadounidense, los elementos de fuego apoyan los elementos de maniobra. En las Fuerzas Armadas rusas, lo opuesto ocurre. Las formaciones blindadas rusas capturan el terreno para que las unidades de fuego puedan ocupar posiciones geográficamente favorables y tener una superioridad de fuego abrumadora. Para cumplir con los requisitos de la guerra moderna, los rusos han modernizado sus plataformas de artillería para que tengan alcances de más de cincuenta kilómetros. Estas excepcionales plataformas fueron empleadas con mucha eficacia durante el conflicto de Ucrania. Los soldados rusos han demostrado su valentía y experiencia en el empleo de los fuegos para destruir todo lo que se encuentre en un kilómetro cuadrado. El antiguo Ejército soviético tenía cinco métodos de fuego y por lo tanto, es razonable suponer que el Ejército ruso dispone de una doctrina similar, como por ejemplo:

- ◆ Durante el fuego rápido, cada equipo comienza a disparar a su propio ritmo sin sacrificar la precisión o exceder la capacidad del tubo.
- ◆ En el fuego sistemático, cada tubo es disparado al mismo tiempo en intervalos específicos para lograr

Durante *Saber Junction 17*, un ejercicio realizado en el Centro de Preparación Multinacional Conjunto (JMRC) en Hohenfels, Alemania, tres nodos de un batallón de maniobra fueron atacados simultáneamente: un puesto de mando de compañía (Co CP), un puesto de mando táctico de batallón (BN TAC) y un puesto de mando de los trenes de compañía (CTCP) que se encontraba junto a un puesto de control de mantenimiento de la unidad (UMCP). Las líneas rojas muestran la trayectoria del fuego de artillería de tubo de la fuerza contraria (OPFOR). La OPFOR realizó dos misiones de fuego contra cada objetivo; los círculos muestran las áreas afectadas. Las misiones de fuego desencadenaron el caos en el batallón por horas, ya que los tres nodos fueron forzados a tratar y a evacuar las bajas y buscar nuevas posiciones para conducir sus operaciones. El fuego enemigo paralizó la cadena de suministro de un batallón de maniobra y cambió las prioridades de sostenimiento del batallón de apoyo de brigada. Seis misiones de fuego precisas causaron estragos en toda la brigada y degradaron su alcance operacional por horas. (Foto: JMRC)

los efectos deseados. Este método se emplea con más frecuencia cuando se coordina con un observador avanzado.

- ◆ El fuego de contrabatería es la supresión o destrucción de las baterías enemigas. Esta misión es considerada la más importante para una unidad de artillería porque es la manera preferida de obtener la superioridad de fuego sobre el enemigo.
- ◆ Maniobra con fuego, como bien se indica, es el empleo de fuego con elementos de maniobra. Este método se puede emplear en operaciones ofensivas y defensivas. Cada maniobra conlleva tácticas especiales de artillería también.



Un obús autopropulsado ruso dispara un proyectil de 152 mm contra una posición georgiana el 9 de agosto de 2008 en las afueras del poblado de Dzhava, en Georgia. (Foto: Denis Sinyakov, Reuters)

- En el último método, fuego de observación directa, una unidad de artillería actúa como observador avanzado y batería de fuego al mismo tiempo<sup>6</sup>.

Debido al largo alcance de la artillería rusa y los eficaces métodos de fuego que emplean, los batallones de apoyo de brigada estadounidenses son cada vez más susceptibles al fuego enemigo.

## La amenaza de los vehículos aéreos no tripulados

Desde la campaña de Georgia en 2008, Rusia ha estado desarrollando sistemas aéreos no tripulados (UAS) capaces de identificar objetivos. Los militares rusos tienen drones militares y comerciales que añadirán capas de cobertura en un área de interés y comunicarán información del objetivo a una fuerza terrestre estacionaria. Las unidades ucranianas informaron que una vez que sus ubicaciones eran identificadas, tenían entre cinco y quince minutos antes de que el fuego de artillería rusa diera con sus posiciones con bastante precisión<sup>7</sup>. Las fuerzas rusas han demostrado que tienen una habilidad única para aprovechar los vehículos aéreos no tripulados (UAV) de un modo que nunca se ha visto en otros adversarios

con capacidades similares. Esto podría ser devastador para las unidades de apoyo y he aquí por qué.

La mentalidad prevalente de los líderes logísticos que pasan por el JMRC es colocar los puestos de mando de los trenes de campaña (FTCP) del batallón en el área de apoyo de la brigada (BSA). Lo hacen con el objetivo de tener un panorama operacional común más preciso de la logística de la brigada. Sin embargo, la concentración de trenes de campaña en un espacio reducido crea una gran huella logística que puede ser observada fácilmente por los UAV. Es por ello que estas concentraciones de unidades son atacadas con los fuegos antes de que puedan reaccionar.

En todos los ejercicios que se realizaron en 2017, las BSA fueron identificadas en menos de veinticuatro horas desde que empezaba la rotación. Cuando las fuerzas opuestas las localizaban, la degradación al alcance operacional de la brigada era devastador debido a la proximidad de los FTCP a la BSA. La lección aprendida es que cuando un enemigo ha demostrado una tendencia y capacidad para concentrar eficazmente el fuego de



largo alcance en las zonas de retaguardia, las unidades logísticas necesitan dispersarse y aumentar su movilidad para poder sobrevivir. Este tipo de supervivencia requiere que las compañías ejecuten disciplinadamente los procedimientos operativos estandarizados (SOP) si quieren ser eficaces. La supervivencia debe tenerse en consideración cuando se formula el concepto de apoyo a la brigada durante un enfrentamiento contra un adversario con capacidades similares.

La lección aprendida más importante es que las grandes huellas logísticas que las formaciones estadounidenses están acostumbradas a dejar no son aceptables en los ambientes que presentan este tipo de amenazas.

### **La necesidad de una mentalidad orientada hacia la dispersión**

El general Mark A. Milley declaró que: «Para evitar ser detectados y atacados por armas de precisión, los soldados deben dividirse en pequeñas unidades y mantenerse en movimiento o bajo cubierta. Las bases estáticas serán un blanco fácil»<sup>8</sup>. En virtud de esta recomendación, el Ejército de EUA debe desarrollar

El sargento de primera clase Víctor Figueroa ayuda a cubrir la tienda de campaña de operaciones de apoyo del 13° Comando de Sostentamiento Expedicionario el 26 de octubre de 2016 durante un ejercicio de puesto de mando en North Fort Hood, Texas. El objetivo de este tipo de ejercicios es entrenar a los elementos de apoyo del cuartel general a desplegarse en un posible teatro de guerra en condiciones austeras durante un escenario de acción decisiva. Sin embargo, los autores de este artículo argumentan que el tamaño, el peso, la complejidad y la gran «huella» electrónica de estos puestos de mando los hacen extremadamente vulnerables a un ataque porque requieren de mucho tiempo tanto para establecerse como para desmantelarse, en caso de amenaza, y son fáciles de identificar a través del reconocimiento aéreo. (Foto: Capitán William Brink, Ejército de EUA)

una mentalidad de dispersión. A pesar de que existe la necesidad de ajustar las TTP para que respondan a las innovaciones recientes en las capacidades de detección de los UAS, las unidades logísticas no han estado implementando o estandarizando prácticas para reducir la detección durante las rotaciones de entrenamiento en el JMRC. Un método que las unidades pueden implementar es organizar los pelotones y las compañías en un complejo de bases.

Con un complejo de bases, los UAS y otros medios de inteligencia, vigilancia y reconocimiento



(ISR) enemigos tendrían más dificultad para identificar y localizar las unidades. Si una unidad logística es descubierta por el fuego enemigo, una formación basada en un complejo de bases mitigaría la destrucción total de personal y materiales.

Después de ser detectadas, las unidades solo disponen de pocos minutos para desplazarse antes de que sean atacadas con fuego enemigo. El desplazamiento de varios elementos logísticos relacionados con el cuartel general puede tomar horas, incluso si se ha entrenado para ello. Desplazar una compañía es más fácil que desplazar toda una red de apoyo de una brigada. Además, la probabilidad de que el enemigo identifique positivamente la huella logística disminuye.

## La preparación del complejo de bases y el análisis de la misión

Es esencial que los comandantes y su Plana o Estado Mayor hagan un análisis de la misión antes de las operaciones de combate para determinar lo que es realista en términos de tamaño de formación, cómo

El Ejército de EUA demuestra una nueva solución inalámbrica que proporciona un sistema wifi para el puesto de mando encargado de los equipos de satélite de la Red de Información Táctica del Combatiente-Incremento 1 (WIN-T Increment 1) en mayo de 2015 durante la Evaluación de Integración de Redes (NIE) 15.2 en Fort Bliss, Texas. La implementación del sistema wifi tiene el potencial de eliminar el empleo de sistemas de cables complejos, lo que a su vez permitiría el desplazamiento rápido y eficaz de los elementos del puesto de mando. (Foto: Amy Walker, Oficina Ejecutiva del Programa del Ejército de Comando, Control y Táctica (PEO C3T))

implementar formaciones dispersas y cómo prepararse para múltiples desplazamientos que tal vez tengan que llevarse a cabo en poco tiempo. En el análisis se deben identificar las características clave del terreno, la red de infraestructura y los requisitos de apoyo (dado los límites de este artículo, solo el terreno se aborda en profundidad). Las unidades que implementan el concepto de complejo de bases deberían formular SOP específicos para su organización y permitir que los líderes en los niveles básicos practiquen la iniciativa disciplinada. Algunos de estos SOP podrían abordar las ventanas de comunicación, las situaciones de aislamiento y los desplazamientos.

## Una deficiencia de planificación clave recurrente

En el JMRC, las unidades no están aprovechando al máximo el terreno. En un complejo de bases, cada elemento se establece según las características del terreno. Por ejemplo, la compañía de distribución podría establecerse en una intersección mientras que la compañía médica iría al otro lado de una montaña. Las unidades logísticas deben evitar las áreas abiertas y mantenerse protegidas y encubiertas tanto como sea posible. La compañía de mantenimiento no necesita estar cerca de la compañía de distribución y la intersección, puede ocultarse completamente en una línea de árboles. El uso efectivo de las condiciones naturales minimiza los recursos y el tiempo dedicado a las labores de camuflaje y encubrimiento<sup>9</sup>.

La planificación y ejecución de un complejo de bases es difícil, pero es esencial para garantizar la supervivencia. Por lo tanto, los comandantes necesitan priorizar los entrenamientos de supervivencia teniendo en cuenta el concepto de complejo de bases y visualizando los requisitos que serán necesarios. La experiencia llegará con el tiempo. La parte más difícil será dar el primer paso y comenzar los entrenamientos de este concepto en las guarniciones de origen.

## La necesidad de entrenar las TTP de supervivencia

El Grupo de Guerra Asimétrica no hace mucho declaró que «... todas las unidades de apoyo al combate que se encuentran al alcance de los sistemas de fuego indirecto deben tener la capacidad de ejecutar las TTP de supervivencia de forma excepcional»<sup>10</sup>. El JMRC ha identificado tres áreas que necesitan mejorar de inmediato.

La primera prioridad de entrenamiento refleja la visión sobre el conflicto futuro del general Milley, quien declaró: «Nuestras unidades tendrán que moverse constantemente... En el campo de batalla futuro, si permaneces en un lugar por más de dos o tres horas, te matan»<sup>11</sup>. Esto es especialmente cierto para los cuarteles generales de los batallones y las compañías.

El reciente conflicto ruso-ucraniano parece validar esta observación. Oficiales ejecutivos de batallones ucranianos dijeron que tenían que desplazar sus cuarteles generales constantemente y nunca se quedaban en un lugar por más de setenta y dos horas para evitar ser

detectados por la artillería enemiga. Se podían quedar en un área, pero nunca en el mismo lugar<sup>12</sup>.

Para mejorar las TTP de supervivencia, las fuerzas estadounidenses necesitan centrarse en la seguridad, las posiciones de combate, el camuflaje de todos los vehículos y la red de comunicaciones. Estas actividades no son tareas específicas de una compañía. Los soldados que integran la brigada, el batallón y la compañía deben ser extremadamente eficientes en el desmantelamiento y el establecimiento del puesto de mando. En este proceso, los líderes y los soldados necesitan entender y priorizar lo que necesita ser establecido primero y lo que es secundario. Los líderes también necesitan recordar a sus subordinados cuáles son las «prioridades de trabajo» y garantizar que estos tengan responsabilidades que correspondan con esas prioridades.

La segunda prioridad de entrenamiento, que el general Milley también abordó, es «emplear todos los métodos conocidos de encubrimiento»<sup>13</sup>. Las unidades logísticas son visibles cuando están estacionarias y es por ello que deben ser capaces de ocultar sus posiciones. El campo de batalla moderno es más que simples requisitos de camuflaje como pintarse la cara y cubrir los vehículos con follaje. En la Publicación de Técnicas del Ejército (ATP) 3-37.34, *Supervivencia*, se explica que «... no darle la prioridad suficiente a las actividades de camuflaje y encubrimiento debido a restricciones de tiempo, pocos recursos o por conveniencia podría resultar en el fracaso de la misión y la pérdida innecesaria de vida»<sup>14</sup>. Las unidades en el JMRC no actúan con rapidez para camuflar las plataformas que operan en varios campos del espectro electromagnético. Entre estas plataformas figuran los teléfonos celulares, las estufas y los dispositivos que permiten la comunicación por medio del correo electrónico. El uso de una linterna puede revelar la posición de una unidad y atraer el fuego enemigo. Por lo tanto, ya que son los principales objetivos del fuego enemigo, las unidades de sostenimiento necesitan tomar todas las precauciones necesarias para reducir el riesgo. Esto se puede lograr mediante órdenes claras antes de una operación u operando sin sistemas digitales el mayor tiempo posible. La ATP 3-37.34 es una referencia excelente de las mejores prácticas de camuflaje para los comandantes.

La manera más efectiva de emplear el camuflaje y el encubrimiento, según la ATP 3-37.34, es ser disciplinado con respecto a las luces, los ruidos y el



En el debate de la eficacia contra la supervivencia,  
la supervivencia siempre gana.



movimiento<sup>15</sup>. Los líderes logísticos necesitan practicar nuevamente las destrezas en el terreno y formular SOP que los suboficiales puedan hacer cumplir. La ATP 3-37.34 tiene todo un apéndice dedicado a cómo los comandantes pueden formular SOP para sus unidades<sup>16</sup>.

La tercera prioridad de entrenamiento es una tarea relacionada con el encubrimiento. Los comandantes deben practicar con sus oficiales y sus unidades cómo operar sin los sistemas digitales a los cuales nos hemos acostumbrado en los últimos quince años de conflicto para que la misión pueda continuar si las redes de comunicaciones son degradadas, destruidas o se convierten en un riesgo de seguridad operacional. Esto al principio será muy difícil, ya que el Ejército de EUA se ha vuelto dependiente de sistemas que constantemente comparten datos, como el Sistema Global de Apoyo al Combate del Ejército (GCSS-Army), el Joint Capability Release (JCR), el Rastreador de Fuerza Azul (BFT) y el Puesto de Mando del Futuro (CPOF). El intercambio de datos pone en riesgo la seguridad operacional. Todos los sistemas basados en la nube constantemente comprueban la disponibilidad de los satélites en órbita para transmitir comunicaciones. Esto supone una posible vulnerabilidad fatal, puesto que cada uno de estos sistemas puede ser observado y vigilado por cualquiera que esté analizando el espectro electromagnético. Como consecuencia, el empleo de tales sistemas puede revelar en cualquier momento la ubicación de la unidad a enemigos hábiles y ponerla en riesgo.

Además, generar el ancho de banda necesario para el funcionamiento del Puesto de Mando del Futuro, Outlook y los teléfonos de la Red Conmutada de Defensa (DSN) requiere de un nodo de puesto de mando o un nodo de red conjunta. Estos sistemas que facilitan el mando tipo misión también requieren de una vista despejada hacia el satélite. Esto puede ser difícil en una zona arbolada y además, los nodos de

red conjunta y de puesto de mando muchas veces son colocados en campos abiertos en donde pueden ser localizados a simple vista y comprometer sus ubicaciones.

Este problema no solo se limita a los sistemas digitales. La modulación de frecuencia y la comunicación de alta frecuencia, incluso si son encriptadas correctamente, pueden ser interceptadas, trianguladas y revelar la posición de una unidad. Por lo tanto, a los comandantes les convendría adoptar las TTP de los aliados de la OTAN que no se han vuelto dependientes de los sistemas digitales. Por ejemplo, para las ventanas de comunicación, los puestos de mando de compañía solo tienen autorización para mandar comunicaciones cortas de treinta segundos y al batallón se le debe indicar que responda en las próximas veinticuatro horas de igual manera, con comunicaciones cortas de menos de treinta segundos. El Ejército de EUA necesita un cambio de mentalidad en el que los comandantes confían plenamente en sus subordinados y les permiten ejercer la iniciativa disciplinada. La comunicación constante solo resultará en la muerte de los soldados.

### El camino a seguir

La amenaza que representan los fuegos rusos para las formaciones logísticas es un problema que las fuerzas estadounidenses no han enfrentado por casi una generación. Los días de grandes bases de operaciones avanzadas (FOB) como *Bagram* o *Camp Victory* no son realistas en un ambiente de alta intensidad con fuerzas convencionales. La destrucción de un importante depósito de municiones en Ucrania en marzo de 2017 refuerza considerablemente este punto<sup>17</sup>.

Para proteger las formaciones logísticas del Ejército de EUA contra el empleo sofisticado de artillería de largo alcance y los sistemas aéreos no tripulados, las unidades necesitan dispersarse y aprovechar el terreno. Los líderes deben centrarse en la movilidad y

el encubrimiento de sus unidades, como también empoderarlas para que ejerciten la iniciativa disciplinada. En el debate de la eficacia contra la supervivencia, la supervivencia siempre gana. El Ejército no

puede contar con soldados que están muertos. En las palabras del general Milley, «... para todos los que quieran hacernos daño, el Ejército de EUA los derrotará como nunca han sido derrotados»<sup>18</sup>. ■

## Notas

1. David A. Shlapak y Michael W. Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics* (Washington, DC: Corporación RAND, 2016), pág. 1, consultado el 11 de septiembre de 2017, [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR1200/RR1253/RAND\\_RR1253.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf).
2. Sydney J. Freedberg Jr., «Miserable, Disobedient & Victorious: Gen. Milley's Future US Soldier», *Breaking Defense*, 5 de octubre de 2016, consultado el 11 de septiembre de 2017, <http://breakingdefense.com/2016/10/miserable-disobedient-victorious-gen-milleys-future-us-soldier/>.
3. Publicación Doctrinal del Ejército (ADP) 3-0, *Operaciones* (Washington, DC: Oficina de Publicaciones del Gobierno (GPO), 11 de noviembre de 2016).
4. Marine Corps Intelligence Activity, *Soviet/Russian Armor and Artillery Design Practices: 1945-1995* (Quantico, Virginia: Instituto de Análisis de la Defensa (IDA), 1996), pág. vi-1.
5. *Ibid.*
6. Manual de Campaña (FM) 100-2-1, *Las operaciones y las tácticas del Ejército soviético* (Washington, DC: GPO, julio de 1984 [obsoleto en la actualidad]), pág. 9-12.
7. Grupo de Guerra Asimétrica (AWG), *Russian New Generation Warfare Handbook* (Fort Eustis, Virginia: Mando de Adiestramiento y Doctrina (TRADOC), 2 de enero de 2017), pág. 23.
8. Freedberg, «Miserable, Disobedient & Victorious».
9. ATP 3-37.34, *Operaciones de supervivencia* (Washington, DC: GPO, 28 de junio de 2013), párr. 6-70.
10. AWG, *Russian New Generation Warfare Handbook*, pág. 40.
11. Mark A. Milley (discurso, Dwight D. Eisenhower Luncheon, Association of the United States Army Luncheon Convention, Washington, DC, 4 de octubre de 2016), Defense Video Imagery Distribution System, 59:31, consultado el 11 de septiembre de 2017, <https://www.ausa.org/events/ausa-annual-meeting-exposition/sessions/dwight-david-eisenhower-luncheon>.
12. Grupo de Entrenamiento Multinacional Conjunto-Ucrania (JMTG-U), «ATO and JMTG-U Lessons Learned from the Ukrainian 1st Battalion-24th Mechanized Brigade», *Center for the Army Lessons Learned Asymmetric Warfare Group* (abril de 2016), pág. 6.
13. Discurso de Milley en el Dwight D. Eisenhower Luncheon, 1:07:41.
14. ATP 3-37.34, *Supervivencia* (Washington, DC: GPO, junio de 2013), párr. 6-18.
15. *Ibid.*
16. *Ibid.*, Anexo E.
17. «Ukraine Munitions Blasts Prompt Mass Evacuations», BBC News, 23 de marzo de 2017, consultado el 18 de septiembre de 2017, <http://www.bbc.com/news/world-europe-39363416>; Kyle Mizokami, «Kaboom! Russian Drone with Thermite Grenade Blows up a Billion Dollars of Ukrainian Ammo», sitio web de *Popular Mechanics*, 27 de julio de 2017, consultado el 18 de septiembre de 2017, <http://www.popularmechanics.com/military/weapons/news/a27511/russia-drone-thermite-grenade-ukraine-ammo/>.
18. Discurso de Milley en el Dwight D. Eisenhower Luncheon, 33:58.

## ATTACK ORIGINS

#	FLAG	COUNTRY
789		China
517		Japan
401		United States
258		Poland
94		Russia
90		Saudi Arabia
87		Germany
41		Mil/Gov
30		Sweden
26		Singapore



## LIVE ATTACKS

TIMESTAMP	ATTACKER ORGANIZATION	LOCATION	IP	TARGET LOCATION	TYP SERV
2015-03-23 02:56:41.07	China United Network	Beijing, China	61.240.144.64	Kirkville, United States	rfb
2			4.64	Kirkville, United States	rfb
2			4.64	Seattle, United States	rfb
2			4.64	Seattle, United States	rfb
2			4.64	Kirkville, United States	rfb
2					net
2					rfb
2					rfb

# La geoeconomía

Coronel (retirado) John F. Troxell, Ejército de EUA

(Nota del editor: Cuando *Military Review* le pidió al coronel John Troxell, de la Escuela Superior de Guerra del Ejército, hacer una crítica literaria del libro *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft* por los distinguidos académicos Robert Blackwill y Jennifer Harris, la intención era publicar un ensayo de crítica literaria que evalúa los méritos y relevancia del libro. Sin embargo, el proyecto evolucionó de una simple crítica literaria a un análisis detallado completo que creció en un tipo de «variación en un tema» de temas oportunos discutidos en el libro. Como resultado, *Military Review* ha optado por comenzar su número de enero-febrero de 2018 (en inglés) con este artículo híbrido: una parte crítica literaria, parte investigación independiente. El

presente artículo es especialmente notable porque su publicación coincide con una nueva Estrategia Nacional de EUA (*U.S. National Strategy*), que identifica a China y Rusia como los rivales posiblemente más grandes de Estados Unidos, y aborda de forma oportuna la cambiante naturaleza de la guerra que se lleva a cabo en los niveles más altos de la institución de defensa de Rusia. (Véase general del Ejército Valery Gerasimov, Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa, «El valor de la ciencia está en la capacidad de prever lo que sucederá o podría suceder en el futuro: Los nuevos desafíos exigen repensar las formas y métodos de llevar a cabo las operaciones de combate», *Military Review*, 71, nro. 2 [marzo-abril de 2016]: págs. 47-54.



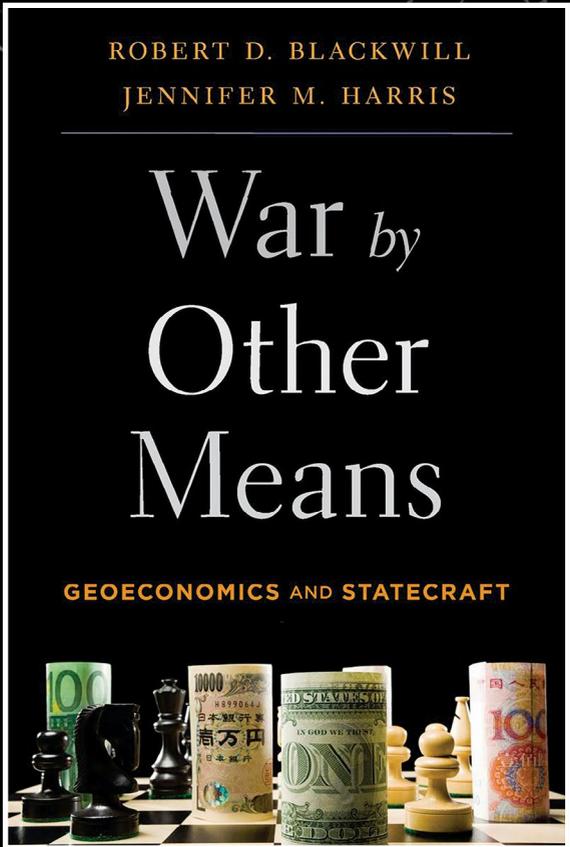
**ATTACK TARGETS**

#	FLAG	COUNTRY
2060		United States
184		Philippines
115		Russia
111		Saudi Arabia
67		Taiwan
28		Hong Kong
23		France
22		Cyprus
3		Mil/Gov
2		Austria

**ATTACK TYPES**

#	SERVICE	PORT
534	ssh	22
338	ms-wbt-server	3389
166	rfb	5900
153	telnet	23
125	domain	53

SERVICE	PORT
5900	5900
5900	5900
5900	5900
5900	5900
5900	5900
bios-ns	137
5900	5900
5900	5900



**Arriba:** Una pantalla de captura del sitio web de Norse, que monitorea los esfuerzos globales en tiempo real por hackers para entrar ilícitamente en las bases de datos internacionales, destaca el conflicto cibernético entre China y Estados Unidos. Los hackers apoyados por China encabezan el mundo en el número de ataques contra otras naciones, incluyendo contra Estados Unidos, que es el blanco más frecuente de los ataques en el internet. La gran mayoría de estos ataques van dirigidos hacia las instituciones económicas y financieras, empresas de desarrollo de tecnología y departamentos de administración gubernamentales. (Foto: cortesía de Norse, <http://www.norse-corp.com/>)

**Izquierda:** *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Robert D. Blackwill y Jennifer M. Harris, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2017, 384 páginas.

*Subyugar al ejército del enemigo sin hacer la guerra es la forma más alta de excelencia.*

—Sun Tzu

**H**ace unos años, en una declaración ante el Comité de Asuntos Exteriores del Senado de EUA, Henry Kissinger destacó la frustración que siente Estados Unidos. A pesar de tener la economía más grande y vibrante y las mejores instituciones armadas y más capaces del mundo, el entorno de seguridad internacional hoy en día es más preocupante que nunca. «Estados Unidos se encuentra en una situación paradójica. Por cualquier estándar de capacidad nacional, estamos en una posición para lograr nuestros objetivos y moldear los asuntos internacionales. Sin embargo, mientras observamos el mundo, encontramos insurrección y conflicto. Estados Unidos no ha enfrentado una serie de crisis más diversa y compleja desde el fin de la Segunda Guerra Mundial»<sup>1</sup>.

Solo hace unos meses, el secretario de Defensa James Mattis hizo eco de esta declaración de una situación de seguridad global cada vez peor: «Nuestro desafío se caracteriza por un declive en el orden internacional basado en reglas de mucho tiempo, llevando consigo el entorno de seguridad más volátil que he presenciado durante mis cuatro décadas de servicio militar»<sup>2</sup>. Complicando esta preocupación es que gran parte del desafío geopolítico que azota a Estados Unidos es facilitado por esfuerzos y métodos fuera de los dominios políticos y militares tradicionales de la competencia geopolítica.

Los más destacados de estos dominios que impactan la competencia geopolítica son los de la información, cibernético y economía. Un informe del Center for American Progress de 2017 se centra en el uso de la información como arma y alega que las «democracias liberales en todas partes del mundo están bajo ataque. No están siendo atacadas por armas de guerra tradicionales, sino por la desinformación—información intencionalmente falsa o delusoria concebida para engañar a las audiencias de objetivo»<sup>3</sup>. El sistema político de EUA sigue en un tumulto por alegaciones de una campaña de desinformación rusa relacionada con la elección de 2016<sup>4</sup>. El cibernético representa un dominio aún más amenazante. El exsecretario de Defensa Leon Panetta advirtió de un «Pearl Harbor cibernético» que traumatizaría y paralizaría la Nación<sup>5</sup>.

Dan Coats, el director de Inteligencia Nacional, en testimonio ante el Senado de EUA en 2017, priorizó el dominio cibernético como la amenaza global más grave y declaró que, «Nuestros adversarios se están volviendo más adeptos en el uso del ciberespacio para amenazar nuestros intereses y fomentar sus propios, a pesar de mejoras en la defensa cibernética, casi toda la información, redes de comunicaciones y sistemas estará en peligro por muchos años»<sup>6</sup>.

En último lugar, Estados Unidos enfrenta las consecuencias de un gran cambio en el poder económico relativo. El auge de China desde las primeras reformas de Deng Xiaoping ha sido sin precedente; la revista *The Economist* lo denominó «la explosión de creación de riqueza más dinámica en la historia humana»<sup>7</sup>. China ha llegado a ser la nación más poderosa en la fabricación y comercio y su producto interno bruto ocupa el segundo lugar en el mundo, el más grande si se mide por la paridad de poder de compra<sup>8</sup>. Este cambio de poder económico se ha tornado aún más inquietante para Estados Unidos en virtud de la crisis económica de 2008. La recuperación de la crisis ha sido lenta y constante, pero los daños ocasionados a las percepciones han disminuido mucho la eficacia del poder relacional de EUA—la capacidad de dominar o coaccionar<sup>9</sup>. China, por otra parte, se aprovechado mucho de estas nuevas circunstancias y es descrita a China como el «practicante principal de la geoeconomía» y un «maestro» jugando el nuevo juego económico<sup>10</sup>.

La guerra de información, la ciberguerra y la competencia económica internacional no necesariamente son planteamientos o métodos nuevos para que los Estados busquen objetivos de seguridad nacional, pero el contexto en el cual que se aplican y la prominencia que han asumido son significativamente nuevos. La tecnología de comunicaciones de información y las conexiones de redes sociales y la economía más ampliamente integrada y globalizada, junto con un deseo de evitar el poder militar asimétrico de EUA, han canalizado la oposición revisionista al orden internacional basado en las reglas apoyado por EUA en estos dominios no tradicionales.

Los contrincantes al orden existente se han tomado Sun Tzu a pecho e intentan ganar sin luchar. Operan en una zona gris, ahora familiar—«el lugar incómodo entre los concebiramientos tradicionales de la guerra y la paz»<sup>11</sup>.

Se han hecho muchos esfuerzos para analizar y posiblemente contrarrestar el impacto de las operaciones

cibernéticas y de información, pero según Robert Blackwill y Jennifer Harris en su libro *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, publicado en 2016, Estados Unidos a través de una «falta de memoria estratégica colectiva de gran escala» ha permitido que el campo global de geoeconomía se incline peligrosamente en su contra y, «a menos que se rectifique, solo crecerá el precio de sangre y tesoro que Estados Unidos pagará»<sup>12</sup>. Los autores pasan a afirmar que «más y más Estados están jugando la guerra geopolítica con activos, intentando con chequeras soberanas y otras herramientas económicas lograr objetivos estratégicos que en el pasado eran el dominio de la coerción o conquista militar»<sup>13</sup>. La pérdida de la memoria de EUA y una mayor voluntad de los poderes ascendentes de utilizar los instrumentos económicos para lograr fines geopolíticos significa que Estados Unidos debe reconsiderar y «reorientar su política exterior para lograr el éxito en una era importantemente definida por una proyección de poder económico»<sup>14</sup>.

Sin importar su respuesta al argumento presentado en el presente artículo, todo profesional de seguridad nacional debe leer el libro *War by Other Means*. Como declara Henry Kissinger en la contracubierta: «Robert Blackwill y Jennifer Harris prestan un servicio a los formuladores de política, recordándoles de la importancia de las herramientas geoeconómicas. En un mundo afectado cada vez más por el poder económico, sus análisis merece una consideración concienzuda»<sup>15</sup>. Una motivación final a los lectores para ampliar su comprensión del nexo entre la economía y la seguridad nacional es proporcionada por Leslie Gelb:

La mayoría de las naciones tocan sus tabores de política exterior en gran parte a ritmos económicos, menos Estados Unidos. La mayoría de las naciones definen sus intereses en gran parte en términos económicos y lidian principalmente con el poder económico, menos Estados Unidos. La mayoría de las naciones ajustaron sus estrategias de seguridad nacional para centrarse en la seguridad económica, menos Estados Unidos. Washington aún piensa principalmente de su seguridad en términos militares tradicionales y responde a las amenazas con medios militares. Por lo tanto, el desafío principal para Washington es recomponer su política exterior con un tema

económico, mientras contrarresta las amenazas con nuevas maneras creativas<sup>16</sup>.

Estados Unidos debe concentrarse en la oportunidad presentada por una economía global cada vez más interconectada, regida por instituciones y conjuntos de reglas que creamos y en que el poder económico inherente de EUA representan la postura más fuerte<sup>17</sup>.

Blackwill y Harris abordan cuatro preguntas en su análisis, diseñado para mejorar la comprensión de la geoeconomía y pensamientos de la misma

1. ¿Qué es la geoeconomía y por qué aumenta su importancia?
2. ¿Cuáles son los instrumentos de la geoeconomía?
3. ¿Cómo se desempeñan China y Estados Unidos en este dominio de geoeconomía?
4. ¿Cuál es una estrategia geoeconómica estadounidense más eficaz<sup>18</sup>?

Es este artículo, se expandirá su respuesta a la primera pregunta; se destacará algunos puntos notables sobre una discusión muy minuciosa de los instrumentos geoeconómicos; se resumirá la discusión de la proeza geoeconómica de China, con unas advertencias, y disenterá la crítica de los autores sobre el rendimiento geoeconómico; y en último lugar, se desafiará sus conclusiones sobre la estrategia geoeconómica.

## ¿Qué es la geoeconomía?

Antes de centrarnos en el qué, permítanos considerar brevemente por qué ha aumentado la importancia del concepto. El cambio en énfasis comenzó cuando se acababa la Guerra Fría. En esta época, Edward Luttwark comentaba sobre la decreciente importancia del poder militar, observando que «los métodos de comercio estaban desplazando los métodos militares—con activos desechables en lugar de potencia de

**El coronel (retirado) John F. Troxell, Ejército de EUA,** es un profesor de investigación de seguridad nacional y estrategia militar en el Instituto de Estudios Estratégicos de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EUA. Recibió su Licenciatura de la Academia Militar de Estados Unidos y una Maestría de la Escuela Woodrow Wilson de la Universidad de Princeton. También es egresado de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EUA. Ha publicado varios capítulos de libros, junto con artículos en *Parameters*, *Military Review* y con el Instituto de Estudios Estratégicos.

fuego, la innovación civil en lugar de avances técnico-militares, y penetración de mercados en lugar de guarniciones y bases militares»<sup>19</sup>. Escribiendo algunos años más tarde, Samuel Huntington sostuvo aumentar la importancia de las consideraciones económicas en las relaciones interestatales: «La actividad económica... Es, de hecho, probablemente la fuente más importante del poder y, en un mundo en que el conflicto militar entre grandes Estados es poco probable, el poder económico será cada vez más importante para determinar la primacía o subordinación de Estados»<sup>20</sup>. El énfasis en el poder económico es aún más prevaleciente con los poderes ascendentes actuales, como observan Blackwill y Harris: «Los poderes ascendentes son cada vez más atraídos a instrumentos económicos como sus medios principales para proyectar la influencia y llevar a cabo el combate geopolítico en el siglo XXI»<sup>21</sup>. El primer factor que explica la creciente tendencia de concentrarse en los instrumentos económicos es la alternativa poca prometedora de desafiar a la primacía militar de EUA: «La lógica de desafiar a Estados Unidos en una guerra de gran escala es más remota»<sup>22</sup>. Los autores observan los escépticos en este punto y reconocen el programa de modernización militar de China en curso y el desafío de Rusia en la zona gris, pero concluyen que «nadie está apenas intentando desafiar a la primacía militar estadounidense de manera integral»<sup>23</sup>.

Un segundo factor es que muchos Estados ascendentes han adoptado varios niveles de capitalismo estatal y, por lo tanto, tienen los medios económicos a su disposición para seguir objetivos geopolíticos y desafiar aspectos específicos del sistema internacional existente. El capitalismo estatal representa una estructura económica híbrida en que grandes segmentos de la economía son controlados por el Estado pero operan lado a lado con un sector privado principalmente orientado al mercado. China es el practicante principal, y según la revista *The Economist*, los chinos «piensan que han rediseñado el capitalismo para hacerlo funcionar mejor y un creciente número de líderes del mundo en vías de desarrollo están de acuerdo con ellos»<sup>24</sup>. El control del Estado se ejerce a través de empresas nacionales de petróleo y gas, empresas de propiedad del Estado (SOE), campeones nacionales patrocinados por el Estado, fondos de riqueza del Estado (SWF) y bancos controlados por el Estado. A diferencia de los Estados que operan con un componente significativo

de propiedad estatal en su economía, gran parte del poder económico occidental es controlada por el sector privado. Los cálculos de ganancias y pérdidas del sector privado que son impulsados por el mercado hacen poco probable que estas empresas respondan de acuerdo con los objetivos geopolíticos.

El factor final es la economía global cada vez más integrada. A pesar de la creciente reacción populista contra la globalización, la versión del siglo XXI sigue sana y salva<sup>25</sup>. Los impulsores subyacentes de la globalización aún existen: reducidos costos de transporte, la revolución de tecnología de información y un mayor nivel de interconexión, mercados de capital relajados, la proliferación de acuerdos de libre comercio y organizaciones que regulan el comercio internacional tal como la Organización Mundial de Comercio<sup>26</sup>. De hecho, las economías nacionales son aún más integradas porque la fabricación ha sido desagregada, convertida en productos y dependiente de cadena de abastos globales integrados de componentes intermedios<sup>27</sup>.

La creciente interdependencia de las economías nacionales a través de la globalización crean una variedad de grados de dependencia y vulnerabilidad y, según Joseph Nye, «La manipulación de las asimetrías de interdependencia es una dimensión importante del poder económico»<sup>28</sup>. Todos estos factores funcionan en conjunto para generar una mayor inclinación para que los Estados usen los instrumentos de poder económicos como su primera opción.

Para captar esta tendencia emergente de dependencia estatal en el poder económico, Luttwark acuñó por primera vez el término «geoeconomía» en su ensayo «From Geopolitics to Geo-Economics», publicado en 1990. Él declara, «La geoconomía... es el mejor término que puedo imaginar para describir la mezcla de la lógica del conflicto con los métodos del comercio—o como Clausewitz hubiera escrito, la lógica de la guerra en la gramática del comercio»<sup>29</sup>. Desde ese entonces, el término se ha tornado un poco confuso, y Blackwill y Harris quisieron clarificar el concepto y concentrar su enfoque. Por lo tanto, ellos presentan la siguiente definición:

La geoconomía: El uso de instrumentos económicos para promover y defender los intereses nacionales y producir resultados geopolíticos beneficiosos; y los efectos de las acciones económicas de otras naciones en las metas geopolíticas de un país<sup>30</sup>.



Los autores indican que su análisis se centra en el segundo elemento de esta definición, el uso de los instrumentos económicos como medios para lograr los fines geopolíticos. Antes de profundizar en el análisis de los aspectos económicos del arte de gobernar, es importante considerar brevemente el alcance de la relación entre el poder económico y la geopolítica. Tres dimensiones específicas son relevantes en esta consideración: el rendimiento macroeconómico de una nación, la política económica internacional y los instrumentos económicos que se aplican en búsqueda de fines geopolíticos (el énfasis del libro *War by Other Means*).

Hal Brand observa en su ensayo «Rethinking America's Grand Strategy» que «la gran estrategia comienza y termina con la macroeconomía y, tal vez, la comprensión más importante de la Guerra Fría es que el éxito geopolítico es una función de vitalidad

El paradigma de desarrollo económico usado por China difiere mucho de lo usado por Estados Unidos, que depende del concepto de crecimiento económico que surge primordialmente de la inversión privada. A la inversa, China opera como un Estado empresarial y economía de mando que depende mucho de inversión estatal selecta para gestionar el camino de crecimiento económico y comercio. Consecuentemente, el gobierno chino participa directamente en la formación de políticas económicas estratégicas que tratan a rivales económicos como enemigos económicos en realidad. (Foto: cortesía de Wikimedia Commons; gráfica por Arin Burgess, *Military Review*)

económica»<sup>31</sup>. El análisis histórico clásico de este principio es *The Rise and Fall of Great Powers* de Paul Kennedy, en que concluye que un gran poder necesita una «base económica floreciente»<sup>32</sup>.

Tanto el presidente Barack Obama, con su énfasis en el desarrollo nacional interno, como el presidente Donald Trump y su enfoque «Que América vuelva a ser grande» reconocen la necesidad de sostener y fortalecer una fuerte economía interna. Las políticas

que generan el crecimiento económico se comunican a través de decisiones presupuestarias que dirigen la generación de ingresos y asignación de recursos y financiamiento firme de las actividades del gobierno<sup>33</sup>.

Los últimos tres Jefes de Estado Mayor Conjunto han expresado preocupación con estos asuntos. El almirante Mike Mullen sostuvo que «nuestra deuda pública es la amenaza más grave a la seguridad nacional»; el general Martin Dempsey observó el surgimiento de asuntos económicos como una gran preocupación y tal vez un enfoque de su

ocupación con los Jefes del Estado Mayor Conjunto; y el general Joseph Dunford ha expresado su preocupación con el impacto de la futura dinámica presupuestaria en los recursos de defensa<sup>34</sup>. Ninguna de estas preocupaciones ha sido resuelta porque el Acta de Control Presupuestario sigue en vigor y otro debate sobre la extensión de la deuda pública ocurrirá en el futuro cercano.

La segunda dimensión es la política económica internacional en que se usan los instrumentos económicos en apoyo de fines económicos. La diferencia entre la búsqueda de fines geopolíticos y económicos a veces puede ser poco definida; como reconocen Blackwill y Harris, «Los Estados pueden diseñar políticas geo-económicas que simultáneamente avanzan múltiples intereses—geopolíticos, económicos y otros»<sup>35</sup>. Aunque algunos asuntos más contenciosos entre Estados Unidos y China podrían tener connotaciones geopolíticas, en realidad son centrados en resultados económicos. Dos

asuntos que inmediatamente vienen a la mente son el robo de propiedad intelectual facilitado por el espionaje económico fomentado por medios cibernéticos, la falta de derechos de propiedad intelectual (IPR) y las

	Positivo	Negativo
Comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Otorgar el acceso</li> <li>Acuerdos de comercio libre</li> <li>Compras del gobierno</li> <li>Licencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sanciones—negar el acceso</li> <li>Embargo/boicot/cuotas</li> <li>Negar licencias</li> <li>Subvenciones</li> <li>Organización de Comercio Mundial resolución de disputas</li> </ul>
Finanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribuciones de instituciones financieras internacionales</li> <li>Mercados de capitales abiertos</li> <li>Paquetes de rescate financiero</li> <li>Absolución de deudas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Congelar activos</li> <li>Controles de capital</li> <li>Manipulación de moneda</li> <li>Sanciones financieras</li> <li>—sanciones secundarias</li> <li>Vender las existencias de deuda extranjera</li> </ul>
	Política monetaria	
Asistencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia de desarrollo oficial</li> <li>Contribuciones privadas</li> <li>Programas de salud pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia condicional</li> <li>Asistencia atada a productos internos</li> </ul>
Política	Regulación	

(Gráfica del autor; IFI: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Bancos de Desarrollo Internacional, etcétera)

## Figura. Instrumentos económicos

torpes políticas transferencia de tecnología; y el asunto estrechamente relacionado de la política industrial así como el apoyo chino continuo que se da a los campeones nacionales.

Trump anunció en 2017 una «política de cero tolerancia con respecto al robo de propiedad intelectual y la transferencia de tecnología forzosa», y exigió un investigación del impacto de las prácticas chinas en el comercio estadounidense.<sup>36</sup> Según se informa, China es responsable por la mayoría de los US\$ 600 billones al año de costos relacionados con el robo de propiedad intelectual de Estados Unidos<sup>37</sup>. Los asuntos de IPR y transferencia de tecnología se filtran en la política industrial muy activa de China: «Mientras el gobierno de China intenta hacer el país un líder mundial en las industrias centradas en la tecnología tales como los semiconductores, vehículos autónomos y biotecnología, el temor es que saqueará las joyas intelectuales de sus socios extranjeros, y se deshará de ellos»<sup>38</sup>. Hace

dos años, China comenzó su iniciativa industrial más reciente, «Hecho en China 2025», que se orienta hacia diez sectores industriales clave con la meta de avanzar estos sectores a la partes más altas de la cadena de producción global<sup>39</sup>.

Un titular del periódico *Wall Street Journal* de 2017 destaca la intensidad de la competencia global subsiguiente relacionada con la política industrial de China: «China Unleashes A Chip War: The Global Semiconductor Industry is Succumbing to Fierce Nationalistic Competition»<sup>40</sup>. Los chinos usan un fondo respaldado por el gobierno, uno de medios geoeconómicos típicos antes mencionados, en sus esfuerzos para dominar esta industria crítica<sup>41</sup>. La competencia geopolítica creciente impulsada por los medios económicos es acompañada por una competencia económica de igual intensidad, impulsada por estos mismos medios. Como observó un grupo de expertos prominente de Australia en un informe reciente, «si quiere comprender muchos de los acontecimientos estratégicos más importantes que el mundo enfrenta en las venideras décadas, tendrá que dedicar suficiente tiempo para pensar sobre lo que pasa en la economía internacional»<sup>42</sup>.

En un sentido más amplio, el poder económico y los instrumentos geoeconómicos refuerzan la seguridad nacional de un país, contribuyendo a una economía fuerte, permitiendo una política económica internacional eficaz y volviendo al enfoque de los autores, la tercera dimensión de la geoconomía, la aplicación del arte de gobernar para lograr los objetivos geopolíticos

## El arte de gobernar geoeconómico

El arte de gobernar se refiere a los medios a través de los cuales los gobiernos buscan lograr los objetivos de su política exterior y puede ser clasificado en cuatro instrumentos principales: la diplomacia (negociaciones y acuerdos), información (palabras y propaganda), fuerza militar (armas y violencia) y economía (bienes y dinero)<sup>43</sup>. La antigua secretaria de Estado Hillary Rodham Clinton, en una serie de discursos sobre el tema del arte de gobernar económico, identificó dos partes, la primera es «cómo aprovechamos las fuerzas y usamos las herramientas de la económico global para fortalecer nuestra diplomacia y presencia en el extranjero»—aplicando los medios económicos para lograr fines geopolíticos. La segunda parte es transformar los

fines geopolíticos en medios para ayudar a lograr los fines de prosperidad económica interna<sup>44</sup>.

Blackwill y Harris enumeran siete herramientas adecuadas para la aplicación geopolítica: la política de comercio, política de inversión, sanciones económicas y financieras, política financiera y monetaria, asistencia, cibernético y energía, activos<sup>45</sup>. Las primeras cinco herramientas son fácilmente reconocidas como actividades económicas, la energía y activos también pudieran ser considerados como una subconjunto de la política de comercio—tal vez representando una categoría crítica de bienes comerciables. La inclusión de medios cibernéticos como instrumento económico parece ser un poco problemática. Se muestran los instrumentos económicos estándares en la figura (en la página XX), destacando varias aplicaciones normalmente diseñadas para proporcionar incentivos o acciones negativas. Frecuentemente se refieren a las acciones negativas como medidas económicas coercitivas<sup>46</sup>.

El comercio sigue siendo tal vez la herramienta económica más fácilmente aplicada como incentivo positivo a través de acuerdos de comercio libre negociados y a través de las relaciones de comercio normales otorgadas por la membresía casi universal en la Organización Mundial de Comercio, y como un instrumento coercitivo tales como sanciones que niegan el flujo libre de bienes. Los acuerdos de comercio libre continúan proliferando, tanto bilateral como regionalmente, con objetivos que se centran predominantemente en asuntos económicos, aunque los efectos geopolíticos residuales de mejores relaciones económicas siempre son posibles. Las sanciones coercitivas que imponen embargos contra el flujo libre de bienes y servicios siguen siendo una característica principal del arte de gobernar económico, a pesar de un fuerte consenso de que no funcionan. Los efectos humanitarios negativos de las sanciones integrales impuestas por las Naciones Unidas contra Irak en la década de los años 1990 llevaron al desarrollo de sanciones enfocadas contra personas y grupos específicos. Las sanciones enfocadas, también conocidas como sanciones inteligentes, incluyeron «congelación de activos, prohibiciones de viajar, restricciones en artículos de lujo y embargos de armas»<sup>47</sup>.

Actualmente, los flujos de inversiones internacionales sobrepasan por mucho los flujos de comercio transfronterizo, y según las Naciones Unidas, la posición de inversión directa global hacia el exterior era de US\$ 26

trillones<sup>48</sup>. Los países en vías de desarrollo que necesitan fondos para el crecimiento hoy en día recurren a los mercados internacionales para la gran mayoría de sus necesidades. Tom Friedman describe la combinación de inversionistas de corto plazo y entidades multinacionales que invierten a largo plazo (inversión directa extranjera [FDI]) como la «manada electrónica», y los mercados que actúan como intermediarios en estas inversiones como los «supermercados». Él concluye que los «supermercados han reemplazado a las superpotencias como fuentes de fondos para el crecimiento»<sup>49</sup>.

La mayoría de la FDI se basa en decisiones impulsadas por el mercado y, por lo tanto, su sola consideración geopolítica es la estabilidad del mercado que entran. Sin embargo, la llegada de grandes y crecientes SOE y SWF, y bancos de propiedad estatales internacionalmente activos han comenzado a inclinar la balanza en contra de la toma de decisiones basada en principios puros de mercado. Blackwill y Harris observan que «las SOE son mucho más políticamente flexibles que la mayoría de las empresas privadas», y los motivos geopolíticos también pueden funcionar con SWF específicos<sup>50</sup>.

Las empresas y naciones occidentales piden franqueza en la toma de decisiones financieras para garantizar que se hagan las inversiones «basadas en la lógica económica impulsada por el mercado», y se supone que los SWF cumplan con los Principios de Santiago que son concebidos para «aumentar la franqueza y proteger contra las inversiones políticas», pero el nivel de propiedad estatal en estas instituciones no puede evitar «proveerles con palancas políticas inigualables»<sup>51</sup>. Además de la posibilidad muy real del apalancamiento geopolítico relacionado con la inversión en el exterior, el control de un país sobre la inversión que proviene del exterior podría actuar de manera similar. Un país podría negar el acceso a sectores críticos, controlar el grado permitido de propiedad extranjera, o llevar a cabo la aprobación según el caso para las inversiones extranjeras basado en consideraciones de seguridad, que podrían ser reales o fingidas<sup>52</sup>.

Las sanciones financieras representan el siguiente paso en la evolución de los regímenes de sanciones; se conciben para restringir el acceso al sistema bancario global y los mercados de capital internacionales<sup>53</sup>. Después del 11-S, Estados Unidos llevó a cabo un esfuerzo coordinado para ir en busca de financiamiento terrorista y, con el tiempo, convenció a la Sociedad para

las Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Internacionales (SWIFT), que es un sistema de mensajes de casa de clarificación con un monopolio virtual como un cuadro de distribución del sistema financiero internacional, a cooperar. Como observa Juan Zarate en su excelente libro *Treasury's War*, la SWIFT y la ubicuidad del dólar estadounidense en los mercados internacionales llegaron a ser la «base fundamental de nuestra capacidad de hacer la guerra financiera más ampliamente»<sup>54</sup>. Este tema será discutido con más detalle en la siguiente sección.

Parecida a la potencia de las sanciones financieras basadas en la ubicuidad del dólar estadounidense, la eficacia de la política financiera y monetaria como una herramienta de geoeconomía es en gran parte dependiente del rol de la moneda del país en el sistema monetario internacional. Las guerras de monedas se luchan entre bancos centrales, ya sea manipulando sus monedas para lograr una ventaja competitiva o llevando a cabo una política monetaria interna no convencional a través de la implementación de programas de expansión monetaria cuantitativa<sup>55</sup>. O, un banco central que discute el fin de la expansión monetaria cuantitativa podría causar que las tasas de interés en los mercados emergentes suban, resultando en asuntos de refinanciación de la deuda.

Una serie de acontecimientos similar precedió el colapso del gobierno de Víctor Yanukovych en Ucrania en 2014, que resultó en la crisis geopolítica más grave en Europa desde el fin de la Guerra Fría<sup>56</sup>.

Este es un tema muy importante y complejo. La amplia presencia global actual del dólar estadounidense completamente respalda la fortaleza de la economía de EUA y la capacidad del gobierno de EUA de sostener su deuda pública creciente, y permite una gran aplicación de herramientas geoeconómicas. El renminbi chino (RMB) tal vez es un rival prometedor, pero las posibilidades de su éxito no están a su favor. Volveremos a discutir el dólar y el RMB es la siguiente sección<sup>57</sup>.

La asistencia económica consta de ayuda militar, ayuda humanitaria y asistencia de desarrollo económico bilateral, también conocida como la asistencia de desarrollo oficial (ODA). Es suficientemente claro que puede haber condiciones geopolíticas significativas conectadas con la ODA, y además de China, otros actores geopolíticos grandes que usan este instrumento incluyen los miembros del Consejo de Cooperación del

“ el milagro económico impulsado por exportaciones de China depende de importaciones. ...China no puede cortar este flujo, o arriesgarse a interrumpirlo a través de conflicto, sin dejar incapacitada su economía ”

Golfo y Japón. China ha usado la ODA para obtener adherentes en todas partes de África y América Latina para la política de una China, y también es conocido por proporcionar la ayuda sin condiciones que no impone las consideraciones difíciles de buena gobernanza o requerimientos que exigen progresos en los derechos humanos. También hay una multitud de bancos de desarrollo estatales que han comenzado a competir con la formación existente de bancos de desarrollo creados y respaldados por el Occidente<sup>58</sup>.

Las políticas nacionales que gobiernan la energía y activos podrían ser consideradas como un ejemplo de la política de comercio, pero Blackwill y Harris optan por destacar estos como un instrumento colectivo distinto. Los recursos energéticos que consisten en el petróleo y gas natural sin lugar a dudas representan recursos críticos necesarios para manejar la economía global, y desde el establecimiento de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), las implicaciones geopolíticas del comercio energético han sido muy evidentes. La preocupación clave es la seguridad energética: disponibilidad a un precio razonable<sup>59</sup>. Los Estados que dependen de importaciones buscan a mitigar su vulnerabilidad a través de diversificación tanto de fuente como la ruta de tránsito<sup>60</sup>.

El actor geopolítico más grande en este sector es Rusia, el cual ha hecho interrupciones en la entrega de gas natural varias veces a principios de este siglo<sup>61</sup>. A pesar de las muchas disputas geopolíticas que podrían parecer como candidatos principales para acciones geoeconómicas, el mercado energético robusto y globalmente integrado, permeado por suministros incrementados cortesía de los constantes avances en la tecnología e innovación, parecen haber dado al mercado una ventaja<sup>62</sup>.

Esto no significa que la geopolítica es completamente separada del sector energético, pero los grandes suministradores reconocen su fuerte interés en demostrar la fiabilidad a sus clientes, de lo contrario incentivan la búsqueda; de fuentes alternas. Blackwill y Harris

dedican un capítulo completo a la «gloeconomía de la revolución energética de Norteamérica» y concluyen que Estados Unidos estará en una posición fuerte para apoyar a sus aliados y amigos en contrarrestar las presiones geoeconómicas impuestas por sus adversarios, para interactuar con China y Asia en una infraestructura energética ampliada que ofrece la exportación de gas natural licuado y petróleo, y sostener la economía global hasta los finales del siglo XXI<sup>63</sup>.

El instrumento final es el cibernético. Los autores incluyen una sección extensa para discutir y ofrecer ejemplos recientes de ataques cibernéticos. Observan que no todos los ataques cibernéticos son geoeconómicos y, por ende, proponen una definición muy específica: «Los ataques cibernéticos geoeconómicos son los que usan los mecanismos de mercado económicos o financieros y que buscan imponer costos económicos como parte de una agenda geopolítica más grande»<sup>64</sup>.

Sin embargo, parece que esta definición se desvía del planteamiento más estrecho antes especificado: los instrumentos económicos como medios para lograr fines geopolíticos. Los ataques cibernéticos diseñados para causar daños económicos que, a su vez, puede apoyar un objetivo geopolítico son parecidos a un ejemplo citado en su libro que bombardear una fábrica «debe ser excluido de todo concebimiento de la gloeconomía»<sup>65</sup>. Un ataque cibernético contra infraestructura crítica sin lugar a dudas puede causar daños a una economía, pero no es la aplicación de medios económicos para lograr un fin geopolítico<sup>66</sup>. La preocupación con el robo de IPR ya ha sido discutida, pero como antes mencionado, parece que estos ataques son llevados a cabo para fines económicos. Los ataques cibernéticos claramente representan una amenaza de seguridad significativa y, en muchos casos, estos ataques seleccionan componentes importantes de la infraestructura económica y la industria, pero el análisis de este aspecto del arte de gobernar debe tener su propia plataforma y no necesariamente debe ser considerado un acontecimiento geoeconómico.

## China y Estados Unidos en el ámbito geoeconómico

En la siguiente importante sección de *War by Other Means*, se analiza el rendimiento geoeconómico de China y Estados Unidos. Debe ser evidente que hay gran número de practicantes geoeconómicos que ejercen su negocio (es decir, Rusia y el Consejo de Cooperación del Golfo), pero parece conveniente concentrarse en China y Estados Unidos, dado que es probable que la relación entre estas naciones defina el siglo XXI.

Puesto que China se encuentra casi a la par con Estados Unidos en el dominio geoeconómico, la competencia entre estas dos naciones se materializará en el ámbito geoeconómico<sup>67</sup>. Según Blackwill y Harris, hay cuatro características estructurales, o dotaciones geoeconómicas, que dictan la eficacia y el grado de influencia económica que los países pueden lograr a través del uso de instrumentos geoeconómicos. El primer instrumento es la capacidad de controlar la inversión hacia afuera. Los países con grandes sectores financieros estatales (es decir, las SOE, SWF y bancos estatales) tienen una ventaja clara<sup>68</sup>. El segundo es el tamaño y capacidad de controlar el acceso al mercado interno de un país. Toda empresa desea ser exitosa en los mercados más grandes de consumidores y frecuentemente hará todo posible para cumplir con las exigencias del gobierno tales como transferencias de tecnología, alianzas estratégicas y el establecimiento de centros de investigación y desarrollo. El tercer instrumento es la influencia que se ejerce sobre los flujos de activos y energía, y el cuarto es la presencia global de la moneda de un país<sup>69</sup>. Como será mostrado, China tiene algunas ventajas importantes en el ámbito geoeconómico, pero tal vez no tan dominantes como sostienen los autores.

Blackwill y Harris usan seis estudios de caso para demostrar la proeza geoeconómica de China y apoyar su afirmación de que «Beijing desarrolla y ejerce su proyección de poder no principalmente a través del despliegue de medios militares (salvo en los Mares Chinos del Este y Sur), sino a través de políticas geoeconómicas que coaccionan o incentivan a sus vecinos»<sup>70</sup>. El caso más interesante tiene que ver con la disputa territorial con Japón con respecto a las islas Diaoyu/Senkaku. Esto es especialmente interesante porque se enfrentan la segunda y tercera economías más grandes. En 2010, los chinos respondieron a una colisión marítima

parando la exportación de metales de las tierras raras a Japón. China alegó que solo era una reducción del ritmo de procesamiento de pedidos de exportación debido al agotamiento de recursos y preocupaciones ambientales. En aquel momento, China producía más del 90 por ciento de los suministros globales.

Aunque esto tuvo un efecto admonitorio en Japón y otros consumidores de los metales de las tierras raras, un aumento de precios resultante inintencionadamente impulsó una reanudación de la producción de estos metales, disminuyendo así el monopolio y apalancamiento geopolítico de China. Como se observó en un informe del Consejo de Relaciones Exteriores, «Con demasiada frecuencia, Beijing subestima las fuerzas del mercado»<sup>71</sup>.

El segundo incidente ocurrió dos años más tarde en 2012, cuando el gobierno japonés compró una de las islas disputadas y China respondió con disturbios nacionalistas que boicotearon los productos japoneses y forzó el cierre temporal de fabricantes japoneses en China. Pero como escribió Richard Katz en la revista *Foreign Affairs*, la interrupción en la producción fue relativamente corta antes de que comenzara la *producción mutua asegurada*. China necesitaba mucho lo que Japón vendía porque «el milagro económico impulsado por exportaciones de China depende de importaciones. ...China no puede cortar este flujo, o arriesgarse a interrumpirlo a través de conflicto, sin dejar incapacitada su economía»<sup>72</sup>. La interdependencia económica supera la geopolítica.

China también ha usado instrumentos geoeconómicos en el impasse con Taiwán. Ha usado la ayuda e inversión económica para rodear a Taiwán atrayendo a otras naciones a poner fin a las relaciones con la provincia disidente y apoyar las posiciones de China en las instituciones internacionales, aislando aún más a Taiwán. También ha buscado la penetración a través de la liberalización de relaciones entre los dos países para incrementar la dependencia económica de Taiwán en China. Sin embargo, hay límites de la penetración de China porque «los ciudadanos taiwaneses se tornan extremadamente conscientes de su vulnerabilidad cada vez más profunda a la presión geoeconómica». Pero a pesar de esta oposición, Blackwill y Harris concluyen que, «Beijing inevitablemente continuará usando las herramientas geoeconómicas para influir en Taipéi», en sus esfuerzos de guiar a la isla a la reunificación eventual<sup>73</sup>.

Los incentivos geoeconómicos también están en acción en apoyo de la línea de demarcación en el Mar Chino del Sur (SCS). China ha llegado a ser el socio comercial más grande de todos los países circunvecinos, en la mayoría de casos desplazando a Estados Unidos. El paquete de préstamos e inversiones reciente de China ofrecido al presidente Rodrigo Duterte de las Filipinas es un ejemplo excelente de la geoeconomía en acción. China le ofreció a Manila más de US\$ 9 mil millones en préstamos a bajo interés para la infraestructura y otros proyectos; también firmó acuerdos económicos cuyo valor se estima en US\$ 13,5 mil millones. A cambio, Duterte se comprometió a poner a un lado una decisión de la Corte Permanente de Arbitraje sobre el Mar Chino del Sur y declaró que la alianza de defensa de largo plazo de EUA estaba en peligro<sup>74</sup>.

David Shambaugh agrega alguna perspectiva a la posición geoeconómica de China en el Mar Chino del Sur: «Si se considera más ampliamente, la cuota de comercio regional e inversión de China está muy lejos de ser dominante. La inversión de Beijing en muchos países en el sudeste asiático es más baja que la de Japón, la Unión Europea, o Estados Unidos, mientras su comercio no excede 30 por ciento (normalmente 15 a 30 por ciento) del comercio total de cualquier nación asiática individual»<sup>75</sup>. Y, como John Ikenberry asevera, hay límites en los incentivos geoeconómicos: «Los países desean los beneficios que surgen del auge de China. Sin embargo, también desean protegerse del dominio chino de la región. Esto, a su vez, es una gran razón por la cual el sistema de alianza extendida en la región es acogido»<sup>76</sup>.

El siguiente estudio de caso tiene que ver con el sur de Asia con una consideración breve de India y Pakistán. Blackwill y Harris sostienen que el deseo de China de evitar crecientes tensiones militares en esta región volátil impulsa a China a centrarse más en las herramientas geoeconómicas. La inversión china es una herramienta principal en esta región y su énfasis es en el Corredor Económico China-Pakistán como componente importante de la iniciativa «Un Cinturón y un Camino» (OBOR)<sup>77</sup>. Un resumen excelente de la iniciativa OBOR proporcionado por el Lowy Institute concluye que la OBOR es la iniciativa de política extranjera y económica más ambiciosa del presidente Xi.

...Queda poca duda de que el objetivo generalizado de la iniciativa es ayudar a China

lograr las metas geopolíticas, vinculando económicamente más estrechamente a los países vecinos con Beijing. Pero también hay muchos más objetivos concretos y económicos al fondo de la OBOR<sup>78</sup>.

El Corredor Económico China-Pakistán exige una inversión de US\$ 46 mil millones y la red completa de la OBOR tendrá proyectos que valen más de US\$ 890 mil millones<sup>79</sup>. Además de las preocupaciones significativas de financiamiento, la «falta de confianza política entre China y algunos países de la OBOR, así como la inestabilidad y amenazas de seguridad en otros, son obstáculos considerables»<sup>80</sup>. Otros países han propuesto redes similares de inversión en la infraestructura para la región del Pacífico asiático, e India alega que la OBOR «es una iniciativa unilateral» en la cual no participará «sin consulta significativa»<sup>81</sup>. Blackwill y Harris sugieren que el «Corredor Económico Indo-Pacífico» podría abordar la preocupación de India con relación a los planes chinos y constituiría su propia ruta de la seda marítima<sup>82</sup>.

Corea es el último estudio de caso. La crisis actual, generada por el arma militar más importante, se ha tornado en un campo de batalla geoeconómico. Para un poco de contexto, China debe ejercer apalancamiento tremendo sobre Corea del Norte, porque representa casi 85 por ciento del volumen comercial total de este país. De aún más importancia es el control que China ejerce sobre 90 por ciento de las importaciones de energía de Corea del Norte<sup>83</sup>. A pesar de esta posición geoeconómica casi insuperable, China alega que no tiene ninguna influencia eficaz. Según un informe de estrategia del Brookings Institute, «China no tiene influencia para convencer a esta nación extranjera para poner fin a su programa nuclear»<sup>84</sup>. Desde la perspectiva de EUA, Obama llamó a Corea del Norte el país «más sancionado» del mundo<sup>85</sup>.

Aunque la mayoría de analistas concluyen que las sanciones jamás tendrán éxito para persuadir a Corea del Norte a abandonar sus armas nucleares. El primer tiro de la lucha geoeconómica fue disparado por Estados Unidos en la forma de un gran acuerdo que propuso usar moderación en el comercio con China a cambio de presión sobre Corea del Norte. Recientemente, después de haber evaluado dicho esfuerzo como deficiente, Estados Unidos disparó el segundo tiro, iniciando una investigación comercial

contra las políticas de transferencia de tecnología y el robo de IPR por parte de China<sup>86</sup>. Mientras tanto, Corea del Sur aceptó el despliegue del sistema de Defensa Terminal de Área a Gran Altura (THAAD) en su territorio y llegó el momento de que China dispere un tiro geoeconómico. Los medios de difusión controlados por el gobierno sugirieron boicots de los productos surcoreanos y las agencias de viajes en China cancelaron los viajes grupales a Corea del Sur<sup>87</sup>. «Las ventas de vehículos tipo Kia y su empresa madre Hyundai Motors Co. en China subieron 61 por ciento de marzo a junio», y las fábricas están operando a solo 30 por ciento de su capacidad<sup>88</sup>. De nuevo, sin embargo, el efecto geoeconómico no dio en el blanco, porque el sistema THAAD, hoy en día, es completamente operacional y la reacción surcoreana a la intimidación china terminó mal. Por primera vez, los sondeos de opinión pública sugieren que el pueblo surcoreano tiene un peor concepto de China que de Japón<sup>89</sup>.

Actualmente, se anticipa que Estados Unidos presione a China para imponer un embargo total de petróleo sobre Corea del Norte<sup>90</sup>. Con el fin de incentivar esta solicitud, Estados Unidos podría imponer sanciones secundarias para «obligar a China a cortar los sustentos económicos internacionales de Corea del Norte. Esto implicará una amenaza al acceso al sistema financiero de EUA de las empresas extranjeras que hacen negocios» con Corea del Norte<sup>91</sup>. Las contiendas siempre son impredecibles y, por lo tanto, es poco claro cómo esta lucha geoeconómica concluirá, pero este corto relato claramente demostró la tendencia de Estados Unidos y China a recurrir a la presión geoeconómica.

## El arte de gobernar geoeconómico de EUA

El resumen anterior del impasse sobre el programa nuclear de Corea del Norte indica que, a diferencia de las aseveraciones de los autores acerca de la vacilación e ineficacia de EUA en el ámbito geoeconómico, Estados Unidos sigue siendo un competidor muy activo en este dominio crítico. La FDI que sale de EUA es la más grande del mundo y, aunque no es dirigida por el gobierno de EUA para fines geoeconómicos específicos, la presencia global de empresas estadounidenses ayuda a sostener el poder relacional y de reputación<sup>92</sup>. A modo de ejemplo, se refuta la preocupación expresada por la penetración china en América Latina por el hecho de

que más de 53 por ciento de la FDI total en la región en 2016 llegó de la Unión Europea, mientras que el 20 por ciento fue proporcionado por Estados Unidos. Por otra parte, China solo ha contribuido el 1 por ciento<sup>93</sup>. Estados Unidos también participa activamente en la revisión de inversiones de entrada a través del Comité de Inversiones Extranjeras en Estados Unidos (CFIUS)<sup>94</sup>. El CFIUS es una organización interinstitucional con el cargo de revisar las inversiones extranjeras para determinar las implicaciones de seguridad nacional. Debido a la preocupación con el creciente número de inversiones chinas que pueden ser dirigidas o subvencionadas por el gobierno de China, incluyendo las posibles adquisiciones relacionadas con tecnologías sensibles, y debido a la falta de reciprocidad que permitiría que las empresas estadounidenses libremente inviertan en China, el CFIUS ha endurecido significativamente el escrutinio de estas inversiones<sup>95</sup>.

Estados Unidos es la segunda nación comercial más grande en el mundo y debido al tamaño de su economía interna basada en consumidores, sigue siendo un mercado sumamente atrayente en el cual participan los fabricantes globales. Las políticas comerciales impulsadas por el populismo de la administración de Trump han desalentado a los entusiastas de comercio libre en el mundo entero, y la retirada del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) es considerada por muchos un retroceso económico, además de error geoestratégico. Blackwill y Harris incluyen una discusión extensa del TPP y declaran que el TPP se debió haber negociado con mucho más enfoque geopolítico<sup>96</sup>. Sin embargo, los autores concluyen que «el fracaso de EUA de concluir este acuerdo es mucho más probable de ser considerado por nuestros aliados y no aliados como primeramente un fracaso geopolítico y una comprobación negativa del poder prolongado de EUA en la región»<sup>97</sup>.

Un reciente estudio en el comercio en la región del Pacífico asiático exhortó a Estados Unidos a que reconsidere su posición en cuanto al TPP, alentó a otros países a adherirse a los altos estándares contenidos en el TPP y acogió a otros países a intentar poner en vigencia el acuerdo, si es necesario, sin Estados Unidos<sup>98</sup>. La administración participa activamente en varias iniciativas de comercio y queda por ver si moderará la inclinación actual de política. El Presidente ha declarado, «Tendremos muchos acuerdos comerciales»<sup>99</sup>.

El aspecto de recompensa del instrumento comercial puede ser un poco despuntado por el momento, pero el garrote es muy activo y cada vez más eficaz. Las sanciones económicas de EUA están, en gran parte, relacionadas con sanciones financieras. Como se mencionó anteriormente, estas sanciones se centran en restringir el acceso al sistema bancario internacional. El tamaño de los mercados de capital en EUA y el rol del dólar estadounidense en las transacciones internacionales significa que «Estados Unidos ha tenido un casi monopolio en el uso de presión financiera enfocada en los últimos diez años»<sup>100</sup>. Las sanciones financieras también han creado incentivos importantes para terceros (es decir, los bancos) para, ya sea, obedecer o arriesgarse a consecuencias severas, tanto monetarias como de reputación<sup>101</sup>.

geoeconómicas de EUA y China, esto lleva a la discusión sobre el rol del dólar estadounidense y el RMB chino. El dólar ha gozado de una posición de privilegio exorbitante en la economía global basado en su uso dominante en las transacciones internacionales y su servicio como la moneda de reserva principal<sup>107</sup>.

La dominación del dólar es representado por las siguientes circunstancias: se vende el petróleo en dólares; la mayoría de activos se vende en dólares; dos tercios de préstamos bancarios internacionales son en dólares; 40% de certificados de inversión se hacen en dólares y 60% de las reservas de intercambio extranjeras se mantienen en dólares<sup>108</sup>.

China, entre otras naciones, se irrita por el privilegio exorbitante otorgado al dólar y el apalancamiento financiero significativo que esto le confiere a Estados

“ Estados Unidos es la segunda nación comercial más grande en el mundo y debido al tamaño de su economía interna basada en consumidores, sigue siendo un mercado sumamente atrayente en el cual participan los fabricantes globales. ”

Una extensión de estas sanciones, conocidas como «sanciones secundarias» o «sanciones extraterritoriales» puede ser usada contra empresas extranjeras que continúan comerciando con el país objetivo<sup>102</sup>. Las recientes sanciones de EUA han sido eficazmente usadas contra Irán y Rusia<sup>103</sup>. Hasta la fecha, la falta de impacto suficiente contra Corea del Norte es basado en la dependencia excesiva de las resoluciones mínimamente eficaces del Consejo de Seguridad de la ONU. Como antes mencionado en la discusión del campo de batalla geoeconómica en la península coreana, extensas sanciones financieras, incluyendo sanciones secundarias, puede ser de apoyo para lograr resultados favorables<sup>104</sup>.

La prevalencia y éxito de las sanciones financieras han generado importantes actividades de mitigación: los bancos están quitando riesgos (cerrando cuentas o retirando de relaciones correspondientes en áreas arriesgadas) y países desarrollan alternativas al dólar<sup>105</sup>. Según Blackwill y Harris, «Sanciones financieras específicas... son eficaces solo porque estas entidades hacen negocios en dólares. Pero el juego cambia si países comienzan a hacer transacciones en... otras monedas»<sup>106</sup>.

En términos del enfoque actual en las perspectivas

Unidos y, por lo tanto, ha comenzado un programa para internacionalizar el RMB. Desde el 1 de octubre de 2016, el Fondo Monetario Internacional incluyó el RMB chino como una de las cinco monedas que comprenden su canasta de monedas de reserva. Sin embargo, China continúa resistiendo el establecimiento de una tasa de cambio determinado por el mercado y no ha abierto su cuenta de capitales para permitir flujos libres transfronterizos de capitales<sup>109</sup>. En un libro de primera sobre la moneda china, *Gaining Currency*, Eswar Prasad concluye, «el RMB enfrenta las dificultades que resultan de la estructura de su economía interna y limitará su progreso como moneda de reserva. Además, dada la naturaleza de su sistema político, es poco probable que el RMB logre el estatus de una moneda segura. Por lo tanto, aunque es probable que el RMB continúe su ascenso, es exagerado que esta moneda llegue ser una dominante moneda de reserva global que rivaliza con el dólar»<sup>110</sup>. La capacidad de usar las armas financieras geoeconómicas parece segura, por el momento.

Antes de dejar el tema, hay un asunto final que abordar que tiene implicaciones para el apalancamiento geoeconómico, las existencias de China de la deuda de

EUA. China y Japón han sido los titulares principales de deudas del Tesoro Público de EUA y, en 2017, China eclipsó a Japón como el titular más grande de deuda estadounidense con US\$ 1,1 trillones<sup>111</sup>. El escenario típico es que en una crisis, China intentaría causar que el dólar vaya en picada a través de una venta general repentina de la deuda de EUA. Sin embargo, Blackwill y Harris observan que existe acuerdo general de que debido a la fortaleza de mercado de bonos de EUA y una intervención anticipada por la Reserva Federal de EUA, el resultado probable de una venta general repentina por China sería una depreciación significativa de las existencias de deuda restantes de China y, por lo tanto, «las existencias de China son, en balance, una desventaja para Beijing»<sup>112</sup>. Frecuentemente, esta relación es conocida como la *destrucción financiera mutua asegurada* —un recordatorio del término de la Guerra Fría que se refiere a la política de EUA de la destrucción mutua asegurada que implicaría un intercambio masivo de ataques con armas nucleares con la Unión Soviética— y es muy parecida a la mención anterior de la producción mutua asegurada. Estos conceptos se combinan en la idea de la destrucción económica mutua asegurada que reconoce que las economías cada vez más interdependientes tienden a disminuir el apalancamiento geoeconómico<sup>113</sup>.

China y Estados Unidos son actores activos en el ámbito geoeconómico y los dos tienen ventajas singulares. El análisis de estos casos y la aplicación de varios instrumentos económicos confirman la conclusión presentada por Zarate en *Treasury's War*: «Hemos entrado en una nueva era de influencia financiera en que las herramientas financieras y económicas han asumido una posición fuerte como instrumentos de seguridad nacional. Es probable que los conflictos de esta era sean luchados con mercados, no solo fuerzas armadas, y en salas de juntas, no solo en campos de batalla. Hoy en día, la geopolítica es un juego mejor jugado con armas financieras y comerciales»<sup>114</sup>.

## La gran estrategia geoeconómica: Pequeño versus grande

Blackwill y Harris concluyen su obra sobre la geoeconomía abordando el futuro de la gran estrategia de EUA. Afirman que Estados Unidos necesita «usar su poder geoeconómico con mucha más resolución y destreza» para resistir la coerción geoeconómica que está siendo

practicada por China y otros países afines<sup>115</sup>. Ellos sostienen que Estados Unidos se ha enfocado demasiado enfocado en la dimensión de seguridad de la política exterior estadounidense y, por ende, recurre a los instrumentos militares y políticos, en lugar de reconocer que los puntos fuertes económicos inherentes deben ser más fácilmente usados en busca de resultados geopolíticos—adoptando una política exterior más centrada en la economía<sup>116</sup>. Además, Estados Unidos está demasiado vinculado con el existente orden internacional basado en reglas (RBIO), que suele limitar su voluntad de usar instrumentos en busca de objetivos geopolíticos por miedo de que «la mera invocación de amenazas al existente orden basado en reglas» pondrá fin al debate de política en el uso de instrumentos geoeconómicos<sup>117</sup>.

Estados Unidos ha creado y fomentado un orden internacional basado en el liberalismo comercial desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, que exigió la expansión del capitalismo y mercados abiertos. Este orden global generó el crecimiento económico global, prosperidad e interdependencia económica, y fue respaldado por el establecimiento de varias instituciones (el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y, con el tiempo, la Organización Mundial de Comercio) y su estructura operacional basada en reglas que facilitó la cooperación y solución de problemas colectivamente<sup>118</sup>.

El fin de la Guerra Fría amplió mucho la aplicación geográfica del RBIO y aún incluyó la aprobación de políticas económicas más prescriptivas que deben ser seguidas por toda nación, conocido como el Consenso de Washington. Estas políticas incluyeron políticas macroeconómicas firmes, estructuras internas basadas en el mercado y políticas de comercio e inversión integradas y abiertas<sup>119</sup>. El RBIO y sus componentes económicos se basan en la teoría de que la economía es un juego de suma positiva, en lugar de la naturaleza de suma cero de la geopolítica. Pero, eso solo es válido si se reduce, en gran medida, el papel del Estado en la economía, se practica el liberalismo sin intervención y se minimizan las políticas geopolíticas que influyen en la política económica<sup>120</sup>.

Sin embargo, Blackwill y Harris se oponen a este principio. Ellos aseveran que el RBIO produce menos y menos y los poderes crecientes lo socavan. Las limitaciones autoimpuestas sobre el uso de planteamientos geoeconómicos significa que «Washington probablemente jamás será capaz de usar las herramientas de

comercio e inversión para promover sus intereses de política exterior en muchas de las maneras *transaccionales a corto plazo* o coercitivas que son adecuadas en otros países [énfasis agregado]<sup>121</sup>. Hay que decir a su favor, hay mucha discusión en el libro sobre este punto y los autores hacen un buen trabajo en la presentación de ambos lados del argumento. Ellos reconocen que Estados Unidos «podría tener un interés geopolítico más grande que otros Estados para mantener al mínimo los usos geopolíticamente motivados de instrumentos económicos específicos», y tal vez, «respaldando es sistema basado en reglas sigue siendo la mejor estrategia para maximizar los objetivos geopolíticos actuales de EUA»<sup>122</sup>. Pero, siguen poco convencidos y concluyen, «en la medida en que el mantenimiento del sistema basado en reglas aun se considere geopolíticamente ventajoso para Estados Unidos, la mayoría de las formas de poder geoeconómica tendrán que ser neutrales, como mínimo, en sus impactos en el sistema basado en reglas para pasar la prueba. Adherirse a este estándar limitará mucho más a Estados Unidos que a muchos otros Estados, especialmente en los casos más coercitivos a plazo más corto»<sup>123</sup>.

Hay dos problemas principales con su conclusión. En primer lugar, su «gran estrategia» es hacer mayor uso de los instrumentos económicos para lograr los objetivos geopolíticos (la geoeconomía) en apoyo de los intereses nacionales de EUA. El razonamiento en el párrafo previo capta el énfasis de los usos tácticos, transaccionales y de corto plazo de los instrumentos económicos. Esto tiene que ver con los medios, no los fines estratégicos, y sin duda alguna, no una gran visión estratégica. Los autores introducen la analogía de pequeño (la táctica) versus grande (la estrategia)<sup>124</sup>. No debe ser una gran sorpresa para los lectores que un libro titulado *War by Other Means* se centre en los medios (pequeño), y no los fines. Representa un análisis excelente de la variedad de instrumentos económicos del arte de gobernar y su aplicación, pero agrega poco para considerar cómo usar estas herramientas en apoyo de una gran estrategia eficaz. El segundo problema es que el apoyo constante del RBIO sigue siendo la gran estrategia más adecuada (grande) para Estados Unidos. De vez en cuando, se necesita usar los instrumentos económicos en apoyo de los objetivos económicos, pero su uso debe tomar en cuenta el posible impacto negativo que podrían tener en la aprobación constante del RBIO.

John Ikenberry, probablemente el académico más conocido sobre la teoría, orígenes y naturaleza actual del RBIO, presenta varios argumentos convincentes sobre la eficacia del existente orden liberal internacional. En primer lugar, los componentes de este orden —las instituciones, alianzas, acuerdos comerciales y asociaciones políticas— han creado las capacidades y herramientas para ganar las luchas del siglo XXI con la geopolítica. Segundo, China y Rusia aceptan la lógica subyacente del RBIO. «La franqueza les da el acceso al comercio, inversiones y tecnología de otras sociedades. Las reglas les dan las herramientas para proteger su soberanía e intereses»<sup>125</sup>. Por lo tanto, Estados Unidos debe buscar una gran estrategia que «se vincule con las regiones del mundo a través del comercio, alianzas, instituciones multilaterales y diplomacia. Es una estrategia en que Estados Unidos establece el liderazgo no solo a través del manejo de poder, sino también a través de esfuerzos sostenidos en la solución de problemas globales y formulación de leyes»<sup>126</sup>.

## Conclusión

Los lectores deben considerar tres conceptos amplios del presente artículo. Primero, el dominio geoeconómico probablemente será el ámbito más crítico para la competencia entre Estados nación en las décadas por venir. Por lo tanto, es importante comprender los instrumentos económicos del arte de gobernar y su uso en busca de los objetivos geopolíticos, pero también ser consciente de sus limitaciones. Segundo, Estados Unidos debe continuar apoyando el RBIO liberal institucional de la era después de la Segunda Guerra Mundial. Como Cordell Hall, el secretario de Estado de Franklin D. Roosevelt, declaró a fines de la Segunda Guerra Mundial, «si pudiéramos incrementar los intercambios comerciales entre las naciones a través de barreras de comercio y tarifas más bajas y quitar las obstáculos artificiales en el comercio, podríamos hacer mucho hacia la eliminación de la guerra misma»<sup>127</sup>. En último lugar, en dos pensamientos concluyentes de Blackwill y Harris: «Sobre todo, el poder nacional depende del rendimiento de la economía interna y la capacidad de movilizar sus recursos», y «Nada promovería mejor la agenda geoeconómica y futuro estratégico de EUA que el crecimiento económico robusto en Estados Unidos»<sup>128</sup>. La posición de EUA en el mundo no depende de lo que pasa o no en China, depende de las políticas económicas y el curso que tomemos aquí en Estados Unidos. ■

## Notas

**Epígrafe.** Sun Tzu, *The Art of War (El arte de la guerra)*, traductor, The Sonshi Group, capítulo 03.02, accedido 30 de noviembre de 2017, <https://www.sonshi.com/original-the-art-of-war-translation-not-giles.html>.

1. *Global Challenges and U.S. National Security Strategy, Hearing Before the Senate Comm. on Armed Services*, 114º Congreso (29 de enero de 2015) (comentarios de Henry Kissinger).

2. *Department of Defense Budget Posture, Hearing Before the Senate Comm. on Armed Services*, 115º Congreso (13 de junio de 2017) (comentarios de James Mattis, secretario de Defensa de Estados Unidos).

3. Max Bergmann y Carolyn Kenney, «War by Other Means: Russian Active Measures and the Weaponization of Information» (Washington, DC: Center for American Progress, junio de 2017), accedido 8 de junio de 2017, <https://cdn.americanprogress.org/content/uploads/2017/06/08052859/RussiaDisinformation-report1.pdf>.

4. Los relatos continúan a ser desarrollados. Para leer el más reciente, véase Scott Shane, «The Fake Americans Russia Created to Influence the Election», *The New York Times* (sitio web), 7 de septiembre de 2017, accedido 8 de noviembre de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/09/07/us/politics/russia-facebook-twitter-election.html?ref=todayspaper&r=0>. En este artículo, se alega que los ataques de información rusos crearon cuentas e identidades falsas en Facebook y Twitter y convirtieron estas herramientas en motores de decepción y propaganda.

5. Elisabeth Bumiller y Thom Shanker, «Panetta Warns of Dire Threat of Cyberattack on U.S.», *The New York Times* (sitio web), 11 de octubre de 2012, accedido 8 de noviembre de 2017, <http://www.nytimes.com/2012/10/12/world/panetta-warns-of-dire-threat-of-cyberattack.html>.

6. *Worldwide Threat, Hearing Before the Senate Comm. on Armed Services*, 115º Congreso (23 de mayo de 2017) (comentarios de Daniel R. Coats, Director de Inteligencia Nacional).

7. «China's Growing Pains», *The Economist*, 19 de agosto de 2004, citado en Ashley J. Tellis, «China's Grand Strategy: The Quest for Comprehensive National Power and its Consequences», en *The Rise of China: Essays on the Future Competition*, editor Gary J. Schmitt (New York: Encounter Books, 2009), pág. 25.

8. En su nuevo libro, Graham Allison comienza con un capítulo que relata el crecimiento de China, especialmente en relación con Estados Unidos. «The Biggest Player in the history of the World», capítulo 1 en *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017).

9. Joseph S. Nye Jr., *The Future of Power* (New York: PublicAffairs, 2011), págs. 10–14.

10. Robert D. Blackwill y Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft* (Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016), pág. 11; Leslie H. Gelb, «GDP Now Matters More Than Force: A U.S. Foreign Policy for the Age of Economic Power», *Foreign Affairs* 89, nro. 6, (noviembre/diciembre de 2010), accedido 8 de noviembre de 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/usa/2010-10-21/gdp-now-matters-more-force>.

11. Nathan P. Freier y col., *Outplayed: Regaining Strategic Initiative in the Gray Zone* (Carlisle Barracks, Pensilvania: Strategic Studies Institute, June 2016), pág. xiii.

12. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, págs. 1–2.

13. *Ibid.*, pág. 4.

14. *Ibid.*, p. 7.

15. Además de la cobertura excelente del tema en el texto del libro, las notas extensas representan una abundancia de materiales para las personas que desean profundizarse en el tema.

16. Gelb, «GDP Now Matters More Than Force», pág. 35.

17. John F. Troxell, «Strategic Insights: Economic Power: Time to Double Down», Strategic Studies Institute (sitio web), 29 de septiembre de 2015, accedido 8 de noviembre de 2017, <http://ssi.armywarcollege.edu/index.cfm/articles/Economic-Power-Time-To-Double-Down/2015/09/29>.

18. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 8.

19. Edward N. Luttwark, «From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce», *The National Interest*, nro. 20 (verano de 1990): 17. En un libro publicado casi una década más tarde, Luttwark presenta un resumen excelente, comparando los medios y fines de la política de poder y la geoeconomía, junto con algunas implicaciones prescientes de la transición de un sistema al otro. Edward Luttwark, *Turbo-Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy* (New York: HarperCollins, 1999), pág. 134.

20. Samuel P. Huntington, «Why International Primacy Matters», *International Security* 17, nro. 4 (primavera de 1993): pág. 72.

21. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, págs. 33–34. La agrupación más conocida de poderes crecientes es BRICS—Brasil, Rusia, India, China y ahora Sudáfrica. Otras concepciones incluyen el MIKT—México, Indonesia, Corea del Sur y Turquía (creado por Jim O' Neill de Goldman Sachs, quien también acuñó el término BRIC). Véase también Raymond Ahearn, *Rising Economic Powers and U.S. Trade Policy* (Washington, DC: Congressional Research Service [CRS], 3 diciembre de 2012).

22. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 35.

23. *Ibid.*

24. «The Rise of State Capitalism», *The Economist* (sitio web), 21 de enero 2012, accedido 21 de noviembre de 2017, <http://www.economist.com/node/21543160>. Con China siendo el practicante principal y dada su estructura de gobierno autoritario, el capitalismo estatal también es conocido como el capitalismo autoritario. Muchos otros practicantes del capitalismo estatal tienen inclinaciones autoritarias pero no todos. Noruega, por ejemplo, es dueño del fondo de riqueza extranjera más grande.

25. «The Global Economy: An Open and Shut Case», *The Economist* (sitio web), 1 de octubre de 2016, accedido 8 de noviembre de 2017, <https://www.economist.com/news/special-report/21707833-consensus-favour-open-economies-cracking-says-john-osullivan>.

26. Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization* (New York: Anchor Books, 2000). Un autor prolífico, este libro sigue siendo la mejor descripción de la variedad de elementos de la globalización y cómo estos han impactado

el sistema internacional.

27. Wayne Morrison, *China-U.S. Trade Issues* (Washington, DC: CRS, 24 de abril de 2017), pág. 14.

28. Nye, *The Future of Power*, pág. 55.

29. Edward N. Luttwark, «From Geopolitics to Geo-Economics», pág. 19.

30. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 20.

31. Hal Brands, «Rethinking America's Grand Strategy: Insights from the Cold War», *Parameters* 45, nro. 4 (invierno de 2015-16): pág. 9.

32. Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Vintage Books, 1987), pág. 539.

33. La asignación de recursos tanto dentro como fuera del presupuesto de defensa, junto con la adquisición de armas y políticas de la industria de defensa han sido el objetivo de la economía de defensa. Véase Gavin Kennedy, *Defense Economics* (New York: St. Martin's Press, 1983). Una excelente discusión del financiamiento de las actividades de seguridad nacional de EUA se encuentra en Robert D. Hormats, *The Price of Liberty: Paying for America's Wars* (New York: Times Books, 2007).

34. Laura Bassett, «Adm. Mike Mullen: National Debt Is Our Biggest Security Threat», *Huffington Post*, actualizado por última vez 25 de mayo de 2011, accedido 8 de noviembre de 2017, [http://www.huffingtonpost.com/2010/06/24/adm-mike-mullen-national\\_n\\_624096.html](http://www.huffingtonpost.com/2010/06/24/adm-mike-mullen-national_n_624096.html); Yochi J. Dreazen, «For Top U.S. Military Officer, Economy Emerges As Major Concern», *National Journal*, 9 de diciembre de 2011, accedido 8 de noviembre de 2017, <https://www.nationaljournal.com/s/579055/top-u-s-military-officer-economy-emerges-major-concern> (suscripción requerida); Jim Garamone, «Dunford Discusses Challenges to the Joint Force, Need for Defense Reform», *Department of Defense News*, 29 de marzo de 2016, accedido 8 de noviembre de 2017, <https://www.defense.gov/News/Article/Article/707639/dunford-discusses-challenges-to-the-joint-force-need-for-defense-reform/>.

35. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, págs. 27-31.

36. «Lighthizer, Camera, Action: America's Trade with China», *The Economist*, 19 de agosto de 2017, pág. 62. Véase también Office of the Special United States Trade Representative, «USTR Announces Initiation of Section 301 Investigation of China», comunicado de prensa, agosto de 2017, accedido 9 de noviembre de 2017, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/august/ustr-announces-initiation-section>.

37. Dennis C. Blair y Keith Alexander, «China's Intellectual Property Theft Must Stop», *The New York Times* (sitio web), 15 de agosto de 2017, accedido 9 de noviembre de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/15/opinion/china-us-intellectual-property-trump.html>.

38. «Lighthizer, Camera, Action».

39. Scott Kennedy, «Made in China 2025», *Center for Strategic and International Studies (CSIS)* (sitio web), 1 de junio de 2015, accedido 9 de noviembre de 2017, <https://www.csis.org/analysis/made-china-2025>.

40. Bob Davis y Eva Dou, «China Unleashes a Chip War», *The Wall Street Journal*, 28 de julio de 2017, pág. 1. Según Robert Gilpin, la política industrial se refiere a los «esfuerzos deliberados tomados por un gobierno para determinar la estructura de la economía a través de... subvenciones, protección comercial o adquisición gubernamental». Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic World Order* (Princeton,

New Jersey: Princeton University Press, 2001), pág. 154.

41. Eva Dou, «Beijing Discreetly Backs a Drive for Chips», *The Wall Street Journal*, 31 de julio de 2017, pág. B4. La empresa China Integrated Circuit Industry Investment Fund, controlada por el gobierno. Fue anunciada en 2014 con US\$ 20 mil millones en capitales.

42. Mark P. Thirlwell, «The Return of Geo-economics: Globalisation and National Security» (Sídney: Lowy Institute for International Policy, septiembre de 2010), pág. 2.

43. Benn Steil y Robert E. Litan, *Financial Statecraft: The Role of Financial Markets in American Foreign Policy* (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 2006), pág. 1. La Escuela Superior de Guerra del Ejército de EUA convenientemente transforma esta categorización en el acrónimo DIME.

44. Hillary Rodham Clinton, «Sidebar on Economic Statecraft», *U.S. Department of State* (sitio web), 15 de noviembre de 2011, accedido 9 de noviembre de 2017, <https://www.state.gov/s/d/rm/rls/perfrpt/2011/html/178731.htm>.

45. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 49.

46. Zachary K. Goldman y Elizabeth Rosenberg, *American Economic Power & the New Face of Financial Warfare* (Washington, DC: Center for a New American Security [CNAS], 17 de junio de 2015), pág. 1.

47. Elizabeth Rosenberg y col., *New Tools of Economic Warfare: Effects and Effectiveness of Contemporary U.S. Financial Sanctions* (Washington, DC: CNAS, abril de 2016), págs. 9-11. El CNAS ha publicado una serie excelente de informes sobre las sanciones financieras y el arte de gobernar económico, disponible a través de su Economic Statecraft Series en línea <https://www.cnas.org/research/energy-economics-and-security/economic-statecraft>.

48. James K. Jackson, *U.S. Direct Investment Abroad: Trends and Current Issues* (Washington, DC: CRS, 29 de junio de 2017), pág. 1. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 53.

49. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, págs. 114-16.

50. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 54.

51. *Ibid.*, págs. 53-57.

52. *Ibid.*, pág. 57.

53. Rosenberg y col., *New Tools of Economic Warfare*, pág. 10.

54. Juan C. Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare* (New York: PublicAffairs, 2013), pág. 44.

55. Para comprender el rol del dólar estadounidense en los asuntos globales y financieros, véase a Eswar S. Prasad, *The Dollar Trap: How the U.S. Dollar Tightened Its Grip on Global Finance* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2014). Otra buena fuente sobre el dólar y la política monetaria es Benjamin Cohen, *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2015). En último lugar, para una discusión excelente sobre la banca central, véase Neil Irwin, *The Alchemists: Three Central Bankers and a World on Fire* (New York: Penguin Books, 2013).

56. Benn Steil, "Taper Trouble: The International Consequences of Fed Policy," *Foreign Affairs* 93, nro. 4 (julio/agosto de 2014): págs. 54-55. Véase también Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 21.

57. Blackwill y Harris incluyen varias secciones que abordan los asuntos monetarios: págs. 74-84, 140-46, 190-92.

58. *Ibid.*, págs. 68-74.

59. «What Is Energy Security?», *International Energy Agency* (sitio web), accedido 9 de noviembre de 2017, <http://www.iea.org/topics/energysecurity/subtopics/whatisenergysecurity/>.

60. Angel Saz-Carranza y Marie Vandendriessche, «Routes to Energy Security: The Geopolitics of Gas Pipelines between the EU and Its Southeastern Neighbors», en *The New Politics of Strategic Resources: Energy and Food Security Challenges in the 21st Century*, editores David Steven, Emily O'Brien y Bruce Jones (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2015), pág. 118.
61. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 85.
62. Para un análisis minucioso del sector global de energía, véase Daniel Yergin, *The Quest: Energy, Security, and the Remaking of the Modern World* (New York: Penguin Books, 2010).
63. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 219; Kurt M. Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia* (New York: Twelve, 2016), pág. 270.
64. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 60.
65. *Ibid.*, p. 28.
66. *Ibid.*, pág. 29. Los autores sostienen que un ciberataque contra la infraestructura debe ser considerado una forma de geoeconomía, pero hacerlo extiende en gran parte la gama de posibles instrumentos y acciones para hacer casi insignificante la distinción geoeconómica.
67. *Ibid.*, pág. 180.
68. Morrison, *China-U.S. Trade Issues*, págs. 27–31. Hay una sección muy informativa sobre el «capitalismo estatal» que proporciona los detalles sobre empresas estatales (SOE) y bancos estatales.
69. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, págs. 87-91.
70. *Ibid.*, pág. 110.
71. Damien Ma, «China Digs It: How Beijing Cornered the Rare Earths Market», *Foreign Affairs* (sitio web), 25 de abril de 2012, accedido 9 de noviembre de 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2012-04-25/china-digs-it>. Véase también Marc Humphries, «Rare Earth Elements: the Global Supply Chain», (Washington, DC: CRS, 6 de septiembre de 2011); Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 108–9.
72. Richard Katz, «Mutual Assured Production: Why Trade Will Limit Conflict Between China and Japan», *Foreign Affairs* 92, nro. 4 (julio/agosto de 2013): págs. 18–21.
73. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, págs. 95-102.
74. Ben Blanchard, «Duterte Aligns Philippines with China, Says U.S. Has Lost», Reuters, 19 de octubre de 2016, accedido 9 de noviembre de 2017, <http://www.reuters.com/article/us-china-philippines/duterte-aligns-philippines-with-china-says-u-s-has-lost-idUSKCN12K0AS>.
75. David Shambaugh, *China's Future?* (Cambridge, Reino Unido: Polity, 2016), pág. 143.
76. G. John Ikenberry, «Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia», *Political Science Quarterly* 131, nro. 1 (marzo de 2016): pág. 17.
77. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, págs. 121-25.
78. Peter Cai, «Understanding China's Belt and Road Initiative» (Sidney: Lowy Institute for International Policy, mayo de 2017), pág. 17.
79. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 124.
80. Peter Cai, «Understanding China's Belt and Road Initiative», págs. 15 y 17.
81. El sitio web de «Reconnecting Asia» (<https://reconnect-gasia.csis.org/analysis/competing-visions/>), apoyado por el CSIS, muestra visiones rivales en los planes para desarrollar la infraestructura en toda la región. Los competidores incluyen Japón, Corea del Sur, Rusia, ASEAN (Asociación de países del sudeste asiático), Irán y Turquía. *Ibid.*, pág. 15.
82. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 177.
83. *Ibid.*, pág. 103.
84. Fu Ying, «The Korean Nuclear Issue: Past, Present, and Future—A Chinese Perspective», Strategy Paper 3 (Washington, DC: Brookings Institution, John L. Thornton China Center, mayo de 2017), pág. 1. Los chinos consideran este informe como la declaración definitiva de la perspectiva china. Todos los analistas estratégicos de China tienen la opinión de que Estados Unidos sobreestima la influencia económica que China ejerce sobre Corea del Norte y subestima la resiliencia del régimen de Kim. (Basado en numerosas discusiones con el autor durante una visita de investigación reciente a Beijing y Shanghai).
85. David Feith, «The North Korea Sanctions Myth», *The Wall Street Journal*, 27 de marzo de 2017, citado en Edward Fishman, Peter Harrell y Elizabeth Rosenberg, «A Blueprint for New Sanctions on North Korea» (Washington, DC: CNAS, julio de 2017), pág. 3.
86. Andrew Browne, «Trump Walks Dangerous Line with Beijing on Two Fronts», *The Wall Street Journal*, 16 de agosto de 2017.
87. Javier C. Hernández, Owen Guo y Ryan McMorrow, «South Korean Stores Feel China's Wrath as U.S. Missile System Is Deployed», *The New York Times* (sitio web), 9 de marzo de 2017, accedido 9 de noviembre de 2017, [https://www.nytimes.com/2017/03/09/world/asia/china-lotte-thaad-south-korea.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/03/09/world/asia/china-lotte-thaad-south-korea.html?_r=0).
88. Trefor Moss, «Korea-Goods Boycott Hits China Workers», *The Wall Street Journal*, 24 de agosto de 2017, pág. A7.
89. «China's Bullying Is Backfiring in South Korea's Presidential Race», *The Economist* (sitio web), pág. 29 abril de 2017, accedido 9 de noviembre de 2017, <https://www.economist.com/news/asia/21721372-their-hostility-making-front-runner-more-hawkish-chinas-bullying-backfiring-south>.
90. Jane Perlez, «U.S. Desire for North Korea Oil Cutoff Puts China in a Tight Spot», *The New York Times* (sitio web), 5 de septiembre de 2017, accedido 9 de noviembre de 2017, [https://www.nytimes.com/2017/09/05/world/asia/north-korea-china-us-oil-fuel-exports.html?ref=todayspaper&\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/09/05/world/asia/north-korea-china-us-oil-fuel-exports.html?ref=todayspaper&_r=0).
91. Fishman, Harrell y Rosenberg, «A Blueprint for New Sanctions on North Korea», pág. 5.
92. Jackson, *U.S. Direct Investment Abroad*, pág. 1.
93. «Economic Influence in Latin America Isn't All About Trade», Stratfor Worldview, 8 de septiembre de 2017, accedido 9 de noviembre de 2017, <https://worldview.stratfor.com/article/economic-influence-latin-america-isnt-all-about-trade>.
94. Andrew Hunter y John Schaus, «CSIS Review of the Committee on Foreign Investment in the United States», A Report of the CSIS International Security Program (Washington, DC: CSIS, diciembre de 2016).
95. Kate O'Keefe, «U.S. Stymies China Deals», *The Wall Street Journal*, 22 de julio de 2017, págs. A1, A6.
96. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, págs. 181-84. Ellos aseveran que hubiera sido provisiones más fuertes para abordar las SOE y prohibiciones contra la manipulación de moneda.
97. *Ibid.*, pág. 191.
98. Wendy Cutler, «Charting a Course for Trade and Economic Integration in the Asia-Pacific» (Washington, DC: Asia Society Policy Institute, marzo de 2017), pág. 13; para un breve resumen de los beneficios del Acuerdo Transpacífico de Cooperación

Económica, véase Michael R. Auslin, *The End of the Asian Century* (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 2017), págs. 210–12.

99. «Trump Says Plans Lots of Bilateral Trade Deals with Quick Termination Clauses», Reuters, 26 de enero de 2017, accedido 19 de diciembre de 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-trade/trump-says-plans-lots-of-bilateral-trade-deals-with-quick-termination-clauses-idUSKBN15A2MP>.

100. Zarate, *Treasury's War*, pág. 385.

101. Rosenberg y col., *New Tools of Economic Warfare*, pág. 10.

102. Fishman, Harrell y Rosenberg, «A Blueprint for New Sanctions on North Korea», pág. 1.

103. Para Irán, véase *ibíd.*, pág. 8; para Rusia, véase «Sanctions on Russia: The Punishment Continues», *The Economist*, 5 de agosto de 2017, págs. 37–38; Peter E. Harrell y col., *The Future of Transatlantic Sanctions on Russia* (Washington, DC: CNAS, junio de 2017).

104. Fishman, Harrell y Rosenberg, «A Blueprint for New Sanctions on North Korea», págs. 3 y 8.

105. Rosenberg y col., *New Tools of Economic Warfare*, pág. 34–35.

106. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 143.

107. Barry Eichengreen, *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System* (New York: Oxford University Press, 2011).

108. «The World Economy: The Sticky Superpower», *The Economist* (sitio web), 3 de octubre de 2015, accedido 9 de noviembre de 2017, <https://www.economist.com/econ2015>. Este es un informe especial de 14 páginas sobre el rol del dólar en la economía global.

109. Eswar Prasad, «A Middle Ground: The Renminbi is Rising, But Will Not Rule», *Finance & Development*, marzo de 2017, págs. 30–31.

110. Eswar Prasad, *Gaining Currency: The Rise of the Renminbi* (New York: Oxford University Press, 2017), pág. 245.

111. U.S. Treasury Department, Major Foreign Holders of Treasury Securities (sitio web), 17 de octubre de 2017, accedido 9

de noviembre de 2017, <http://ticdata.treasury.gov/Publish/mfh.txt>.

112. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 144.

113. Ian Bremmer y David Gordon, «Where Commerce and Politics Collide», *The New York Times* (sitio web), 7 de octubre de 2012, accedido 9 de noviembre de 2017, <http://www.nytimes.com/2012/10/08/opinion/08iht-edbremmer08.html>.

114. Zarate, *Treasury's War*, pág. 384.

115. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, págs. 256–57.

116. *Ibíd.*, pág. 25.

117. *Ibíd.*, pág. 186.

118. G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2011), págs. 61–65. Véase también Robert Kagan, *The World America Made* (New York: Alfred A. Knopf, 2012).

119. Gilpin, *Global Political Economy*, págs. 314–15. Thomas Friedman, en *The Lexus and the Olive Tree*, refirió al Consenso de Washington como la “camisa de fuerza dorada” que se ponen las naciones para lograr el éxito en la economía global (págs. 101–11).

120. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, pág. 7; Gilpin, *Global Political Economy*, pág. 315.

121. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, págs. 14 y 187.

122. *Ibíd.*, págs. 14 y 184.

123. *Ibíd.*, pág. 15.

124. *Ibíd.*, pág. 184.

125. G. John Ikenberry, «The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order», *Foreign Affairs* 93, nro. 3 (mayo/junio de 2014): pág. 88.

126. *Ibíd.*, pág. 90.

127. Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull* (New York: Macmillan, 1948), pág. 84, citado en Eduardo Porter, «Trump and Trade: Extreme Tactics in Search of a Point», *The New York Times* (sitio web), 31 de enero de 2017, accedido 9 de noviembre de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/01/31/business/economy/trump-and-trade-extreme-tactics-in-search-of-a-point.html>.

128. Blackwill y Harris, *War by Other Means*, págs. 221 y 226.

# El mando tipo misión en el siglo XXI

## Un buen equilibrio

Teniente coronel Matthew T. Archambault, Ejército de EUA

Capitán Franklin G. Peachey, Ejército de EUA

Capitán Jennifer P. Sims, Ejército de EUA

**E**l Ejército necesita tener una conversación franca y profunda sobre el mando tipo misión. En calidad de fuerza contraria (OPFOR) del Ejército de Estados Unidos en Europa (USAREUR) en el Centro de Preparación Multinacional Conjunto (JMRC), el 1<sup>er</sup> Batallón del 4<sup>o</sup> Regimiento de Infantería (1-4 IN), conocido como *Warrior*, pone en práctica las competencias fundamentales del Ejército, específicamente el mando tipo misión, con más frecuencia que la mayoría de las unidades que forman parte de las misiones en las que participan. Cinco o más rotaciones por año con variadas organizaciones operativas han mejorado cómo la unidad *Warrior* entiende

El capitán Franklin G. Peachey, oficial de inteligencia del 1<sup>er</sup> Batallón del 4<sup>o</sup> Regimiento de Infantería, revisa su mapa analógico después de un combate en el ejercicio *Combine Resolve 8*, el cual tomó lugar del 27 de mayo al 12 de junio de 2017 en el Centro de Preparación Multinacional Conjunto en Hohenfels, Alemania. (Foto: Especialista Naiomy Gaviria, Ejército de EUA)



y aplica la Publicación de Referencia Doctrinal del Ejército (ADRP) 6-0, *Mando tipo misión*, y es por ello que en este artículo intentaremos transmitir estos métodos<sup>1</sup>.

Un mando tipo misión eficaz requiere procedimientos operativos estandarizados (SOP) para organizar de forma adecuada al personal, varias repeticiones del proceso militar para la toma de decisiones (MDMP) y tecnologías apropiadas que permitan la comunicación. Las siguientes secciones ilustran el razonamiento y los procesos subyacentes de cómo el batallón *Warrior* formula sus SOP, emplea el MDMP, integra la inteligencia e incorpora la tecnología cuidadosamente para que el lector pueda desarrollar una mentalidad de mando tipo misión en sus relaciones profesionales.

## Papel del comandante

(Escrito por el teniente coronel Archambault, comandante del 1-4 IN)

La ADRP 6-0 evoca la herencia germánica del mando tipo misión, *Auftragstaktik*, pero pasa por alto un importante componente del concepto alemán para las órdenes de misión y la ejecución descentralizada. El nombre *Auftragstaktik* no surgió como doctrina, sino como explicación para describir cómo el Ejército alemán funcionaba. En pocas palabras, *Auftragstaktik* era cultural en vez de jerárquico<sup>2</sup>. Cada aspecto vinculado a la formación, la organización y el sistema de personal de la Fuerzas Armadas alemanas apoyaba y reforzaba la expresión viva de este concepto. El objetivo del batallón *Warrior* era recrear esa cultura, en donde el mando tipo misión es omnipresente y todos actúan a través de una visión común.

Todo empieza con el comandante. Él es el encargado de tomar el pulso de los principios del mando tipo misión en su equipo. El comandante debe:

- saber si hay confianza mutua entre los diferentes escalones,
- saber si él y su Plana o Estado Mayor han hecho todo lo posible para que exista un entendimiento común,
- saber si su Plana o Estado Mayor está empleando las órdenes de misión,
- apoyar la iniciativa disciplinada y entender por qué sus subordinados la ejecutan
- explicar lo que qué es el riesgo prudente y
- comunicar su intención de forma clara.

El Ejército depende de las personas que lo componen, y como tal, el comandante debe hacer hincapié en la dinámica humana mediante un entendimiento firme y minucioso de la comunicación en grupo y cómo el grupo bajo su mando comprende y desarrolla sus propios procesos y procedimientos.

En su máxima expresión, la filosofía del mando tipo misión permite canalizar nuestra energía y equilibrar el arte del mando con la ciencia del control. Cuando se trata de esfuerzos, los procesos y los procedimientos no solo son importantes, también son esenciales. En la ADRP 6-0 se proporciona un gráfico que explica la filosofía del mando tipo misión. Nosotros reorganizamos el gráfico para que fuera más tangible. En la Figura 1 se puede ver una comparación de las dos versiones. En el esquema de la derecha se establece la relación entre

### El capitán Franklin G.

#### Peachey, Ejército de

**EUA**, es un planificador de inteligencia en el Centro de Preparación Multinacional Conjunto (JMRC) en Hohenfels, Alemania. Obtuvo una licenciatura en Educación Secundaria en la Universidad de Millersville y una maestría en Diplomacia en la Universidad de Norwich. Se ha desempeñado como oficial de inteligencia de batallón, líder de pelotón de exploradores en Afganistán y comandante de compañía en la Agencia de Seguridad Nacional (NSA).

### La capitán Jennifer Sims,

#### Ejército de EUA,

es una planificadora de transmisiones en el Centro de Preparación Multinacional Conjunto de Hohenfels, Alemania. Obtuvo una licenciatura en Florida Atlantic University y una maestría en Relaciones Internacionales en Webster University. Entre sus destinos figuran períodos de servicio en Hawái y Afganistán. Su último destino fue como oficial de transmisiones del batallón de fuerza contraria en el Centro de Preparación Multinacional Conjunto.

### El teniente coronel

#### Matthew Archambault,

**Ejército de EUA**, es un observador controlador en el Centro de Entrenamiento de Preparación Conjunta (JRTC). Obtuvo una licenciatura en la Academia Militar de Estados Unidos (USMA) y una maestría en la Escuela de Estudios Militares Avanzados (SAMS). Fue comandante de batallón en Alemania, sirvió en la base conjunta *Lewis-McCord* y cumplió misión en Afganistán.

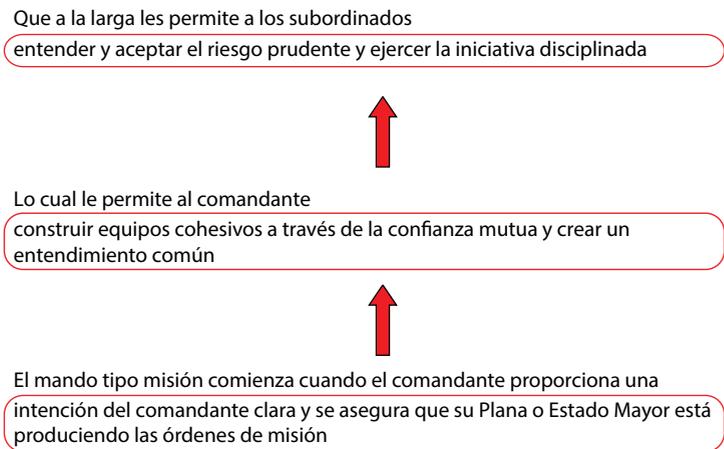
**Filosofía del mando tipo misión**

El ejercicio de la autoridad y la dirección por parte del comandante que emplea las órdenes de misión para permitir la iniciativa disciplinada con base en su intención y empoderar a líderes ágiles y adaptativos en la conducción de operaciones terrestres unificadas.

*Se rige por los siguientes principios:*

- Construir equipos cohesivos a través de la confianza mutua
- Crear un entendimiento común
- Proporcionar una intención del comandante clara
- Ejercer la iniciativa disciplinada
- Emplear las órdenes de misión
- Aceptar el riesgo prudente

*Los principios del mando tipo misión ayudan a los comandantes y a la Plana o Estado Mayor equilibrar el arte de mando con la ciencia del control.*



(Izquierda: gráfico del teniente coronel Matthew T. Archambault; Derecha: gráfico de la Publicación de Referencia Doctrinal del Ejército (ADRP) 6-0, *Mando tipo misión* [Washington, DC: Oficina de Publicaciones del Gobierno (GPO), 17 de mayo de 2012])

## Figura 1. Filosofía del mando tipo misión

los comandantes en escalones diferentes. Por ejemplo, la iniciativa disciplinada es crucial para el concepto, pero se manifiesta en las acciones de los subordinados como resultado de las órdenes de misión, una clara intención y la confianza mutua.

Los SOP y las políticas, cuando se formulan de forma adecuada, establecen los vínculos y las expectativas para los soldados, los suboficiales y los oficiales en la organización. El SOP del mando tipo misión resume cómo el batallón implementa el MDMP, ejecuta un ensayo de armas combinadas, organiza su centro de operaciones tácticas (TOC) y gestiona la información y el conocimiento.

Un SOP del mando tipo misión no es una simple repetición de la doctrina. En él se proporciona orientación sobre cómo los subordinados deben actuar, cuáles son sus responsabilidades y lo que pueden esperar de otros dependiendo de la situación. Todos los SOP deberían reducir el estrés y la fricción porque las personas saben, sin que se les diga, lo que tienen que hacer. En efecto, el SOP determina cómo la Plana o Estado Mayor asesora e informa al comandante, y las responsabilidades entre sus integrantes, para que éste no tenga que desempeñarse como un oficial auxiliar. En gran medida, el éxito en el mando incluye la formulación e difusión de procesos que han probado mejorar los SOP y tienen como base un ambiente de equipo en vez de un régimen jerárquico.

La cultura se fortalece a través de las relaciones. Cualquiera que se desempeñe como capitán de combate (*battle captain*), ya sea un capitán, un teniente o un suboficial, debe saber que esperar de sus radioperadores y del sargento mayor de operaciones. Lo mismo puede decirse del MDMP o cualquier otro proceso que el batallón ejecute. Todos en la Plana o Estado Mayor deben saber cuál es la sección —no el individuo, ya que estos van y vienen— responsable del desarrollo del curso de acción (COA).

Las expectativas para estas relaciones se reflejan en los SOP. Cuando los SOP se emplean en repetidas ocasiones, la cultura de la unidad adquiere un nuevo estándar porque todos saben cómo la unidad ejecuta sus sistemas.

El batallón *Warrior* participan en cinco o seis rotaciones por años y en cada una de estas rotaciones ejecutan el MDMP al menos dos veces, tanto para las operaciones ofensivas como para las operaciones defensivas. Esta increíble cantidad de oportunidades le permite al comandante de batallón, la Plana Mayor y los comandantes subordinados lograr un entendimiento común. Este entendimiento, junto con las relaciones establecidas, permite la formulación de varios SOP. La Figura 2 ilustra la línea de tiempo general<sup>3</sup>. El reto para aquellos que no tengan la oportunidad de realizar múltiples rotaciones en centros de entrenamiento de combate es incluir el MDMP en las guías de entrenamiento



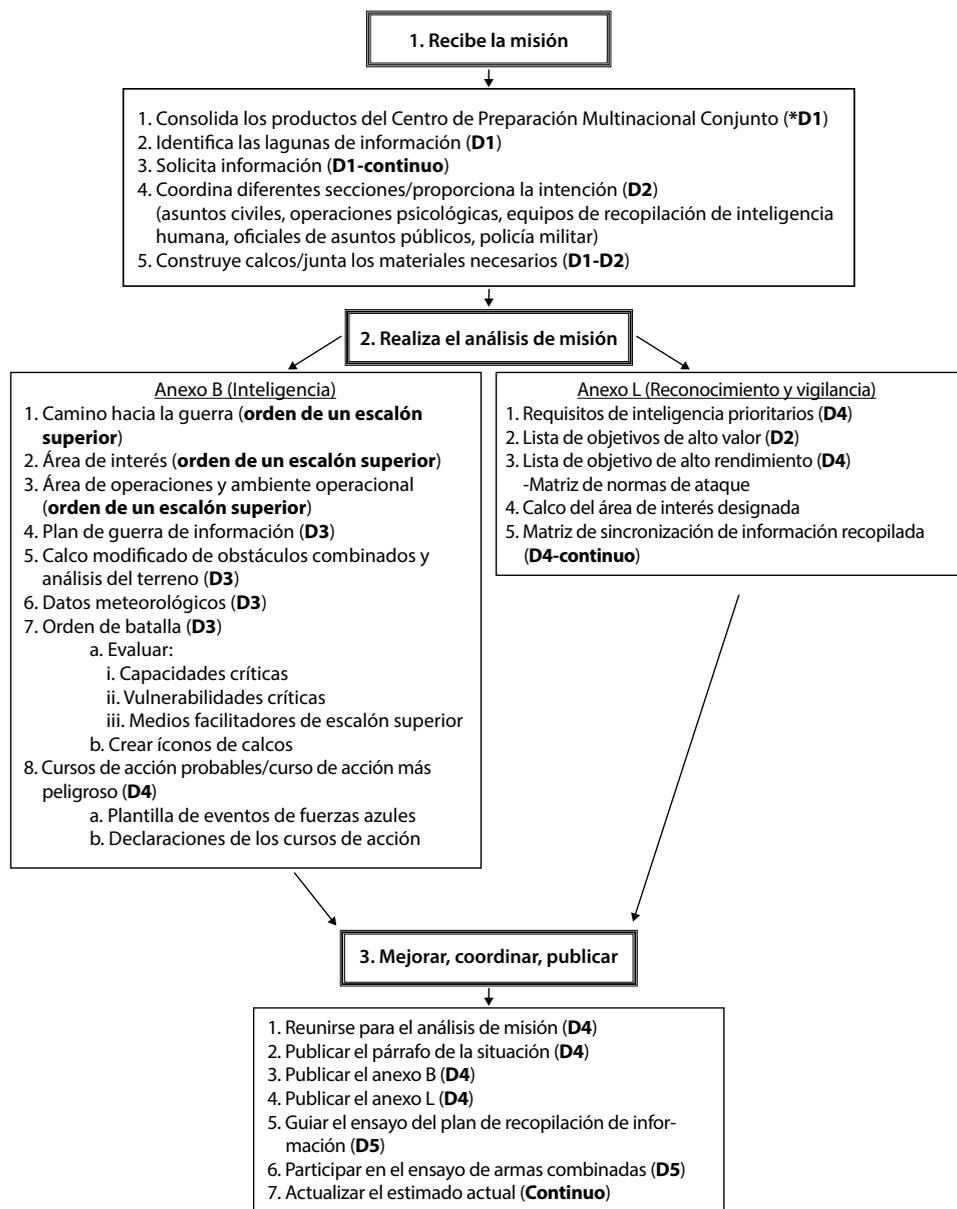
(backbrief). Le sigue un ensayo de armas combinadas en un cajón de arena, lo cual les permite a todos los líderes hasta el nivel de pelotón visualizar cada etapa de la misión. Sin excepción, siempre hacemos cambios a nuestro plan o descubrimos problemas de sincronización que requieren una orden fragmentaria. Arreglamos el problema de inmediato y ensayamos el plan nuevamente. Estos cambios son producto de las conversaciones con los comandantes subordinados y la Plana Mayor

principal. Los comandantes nuevos que se incorporan al batallón son una oportunidad para repensar como hacemos las cosas. Para ellos, todo esto es nuevo. Es una oportunidad de entrenamiento para todos, que se repite una vez más durante el ciclo de planificación defensiva.

Ahora salimos al combate. Las experiencias personales y la tecnología influenciarán cómo el comandante pelea en el campo de batalla, en dónde debe ubicarse, etc. Independientemente del comportamiento del

comandante, los procedimientos deben perfeccionar el proceso de flujo de información. Durante el combate, la visión que tengo de los acontecimientos casi siempre llega en forma de transmisiones de radio. En la actualidad, los comandantes no «ven» nada. Por lo tanto, es esencial que el mando del batallón, desde el comandante hasta los líderes de pelotón, entienda y se sienta cómodo con las estrategias de comunicación establecidas para mantener el entendimiento común entre casi todos en la mayor medida posible.

Nuestra base son las personas. Cualquier aspecto de nuestra profesión depende de las personas. Esto no lo podemos evitar, como tampoco podemos evitar la ley de Murphy, la fricción, la niebla y el caos general característicos del campo de batalla. La guerra no ha cambiado lo suficiente como para que el comandante deje de posicionarse donde considere adecuado para influenciar mejor



\*D= días; este análisis describe 5 días desde que se recibe la misión hasta su ejecución

(Gráfico: Capitán Franklin G. Peachey)

**Figura 3. Técnica de combate 1: Preparación de inteligencia del campo de batalla**

el combate. Algunos tal vez consideren que ese lugar es el TOC. Para mí, es el puesto de mando táctico (TAC) móvil, con dos vehículos *HMMWV*, el del oficial de operaciones (S-3) y el mío.

Nuestros destinos cambian con cada rotación. A veces durante el ensayo de armas combinadas noto que una compañía necesitará ayuda, así que la sigo. En otra ocasión será el ataque principal o la apertura de una brecha. Nunca son los mismos. Una manera de hacer frente a la fricción es desarrollar esta intuición a través del método de ensayo y error durante los ejercicios de entrenamiento.

Me acerco mucho al frente porque es necesario. Algunos se preguntaran ¿Y para qué tenemos el sistema de comunicaciones y monitoreo JCR (Joint Capability Requirement)?<sup>6</sup> Contamos con él, pero no es lo suficientemente rápido. A veces pierde la conexión con el satélite durante las operaciones en los terrenos densos de Europa. Los mapas analógicos constantemente demuestran que son más rápidos. Más adelante, la oficial de transmisiones del batallón *Warrior* describirá en detalle cómo nuestro batallón integra la tecnología de la comunicación.

¿Qué estamos haciendo en el TAC durante el combate? En esta etapa del proceso, estamos depositando nuestra confianza en las modificaciones realizadas a los SOP y las relaciones, y poniendo en práctica el «arte» de mando. A veces nos encontramos evadiendo a exploradores enemigos. La mayor parte del tiempo estamos parados, escuchando las redes, mirando un mapa y pensando. Esta es la mejor parte. Este es el resultado. Después de toda la preparación a través del MDMP y las conversaciones, después de todos los escenarios que he imaginado, ahora me toca sentarme y escuchar las comunicaciones para ver si puedo reconocer lo que está ocurriendo. No tengo que rectificar procedimientos o aclarar mi intención—mi trabajo ahora es estar al tanto de lo que está ocurriendo para intervenir cuando sea necesario. Mi S-3 es quien conduce el batallón. Me consultará cuando necesite tomar una decisión importante. Yo no intervengo en la red de comunicación. Mi oficial de inteligencia (S-2) se sienta detrás de mí. En mi vehículo tengo tres radios, yo escucho dos redes y mi S-2 escucha la red de operaciones e inteligencia. Pongo atención a tanto la red de mando del batallón como a las redes de mando de la compañía, escuchando pasivamente. Mi oficial ejecutivo actualiza al cuartel general superior. Esto es un mando. El S-3 pelea mientras yo

evalúo lo que está ocurriendo en el campo de batalla.

Cuando la rotación acaba y después de analizar la eficacia de los SOP, hacemos algunos arreglos según sea necesario. Todos los días, durante la preparación o la ejecución, estoy tomando notas sobre nuestros SOP, los líderes subordinados y la guerra en general. El Ejército está reconstruyendo su maquinaria bélica de armas combinadas y nadie en realidad sabe cuál será el producto final. No será como el concepto operacional de *AirLand Battle* de nuestros antepasados, pero tal vez tampoco sea muy diferente del mismo. Las revistas después de la acción (AAR) son los principales métodos para mejorar los SOP y por lo tanto, el comandante debe participar en ellas para garantizar que el proceso no sea una pérdida de tiempo.

¿Qué es lo que la organización está evaluando? ¿Cuáles son los estándares y cómo juzgamos nuestras acciones y las de los subordinados? La respuesta debe ser nuestra doctrina, nuestros SOP y nuestras políticas. La organización no influye de forma directa en la doctrina del Ejército, pero si puede modificar sus propios SOP para el TAC y el mando tipo misión. La organización no puede cambiar el Puesto de Mando del Futuro, pero no necesariamente tiene que usarlo si no tiene sentido hacerlo. Los comandantes deben tomar el pulso de la tecnología empleada en su formación y ver cómo esta afecta al mando tipo misión<sup>7</sup>.

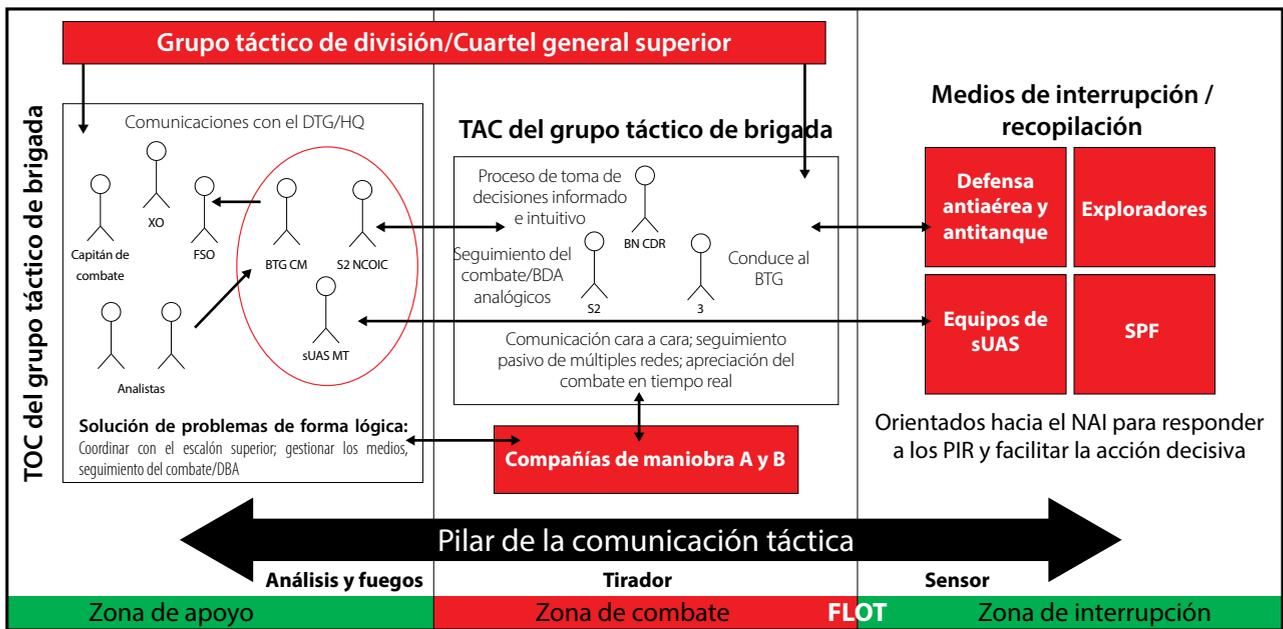
Esta es la clave de una organización de aprendizaje. Los comandantes apoyan y guían el proceso de perfeccionamiento y reflexión colectivo. Los comandantes deberían preguntarse ¿Cómo sé que mi organización está aprendiendo?<sup>8</sup> ¿Dónde está la evidencia? ¿Son los procedimientos y la estructura adecuados para la situación actual? Esta es la razón por la cual el perfeccionamiento de los SOP no es responsabilidad de un solo oficial de Estado Mayor, sino de toda la organización, con el comandante como el motor principal.

Una reunión con todos los líderes de la organización para evaluar el progreso permitiría el intercambio de perspectivas sobre los SOP y cómo mejorarlos. Este tipo de conferencias, que podrían realizarse anualmente, ayuda a inculcar varios principios del mando tipo misión, como el entendimiento común y la confianza mutua. Cuando el comandante crea este tipo de eventos y se involucra en el proceso, los subordinados aprenden como él o ella se comunica—el significado de sus palabras, gestos e idiosincrasia. Darles a los subordinados la

oportunidad de ver cómo su comandante se desempeña crea las condiciones para que la filosofía del mando tipo misión impregne la cultura del grupo.

Si bien muchos comandantes se consideran brillantes, la realidad es que ningún comandante habla de forma clara, concisa o excelente todo el tiempo. Cuando los SOP estén listos —no necesitan ser perfectos— las AAR para los ejercicios y los entrenamientos pueden ser más estrictas. En este momento, la organización

1. Pon en práctica el MDMP siempre que puedas en ambientes realistas. No te concentres en cómo vas a llevar a cabo el MDMP. Concéntrate en lo que has aprendido del MDMP.
2. No pretendas que lo sabes todo. Escucha a tu Plana o Estado Mayor. Cuestiona, pero permite que te cuestionen también. Tal vez sabes conducir un taller de vehículos motorizados o un ejercicio con fuego real por ti solo, pero en un campo de batalla



BDA—Evaluación de daños de combate

BN CDR—Comandante de batallón

BTG CM—Gerente de recopilación del grupo táctico de brigada

DTG—Grupo táctico de división

FLOT—Línea de vanguardia de las tropas propias

FSO—Oficial de apoyo de fuego

NAI—Áreas de interés designadas

PIR—Requisitos de inteligencia prioritarios

TAC—Puesto de mando táctico

TOC—Centro de operaciones táctico

S-2—Oficial de inteligencia

S-3—Oficial de operaciones

S2 NCOIC—Suboficial S-2 al mando

SPF—Fuerzas de propósito especial

sUAS MT—Entrenador principal de sistemas aéreos no tripulados pequeños

XO—Oficial ejecutivo

(El gráfico del capitán Franklin G. Peachey describe cómo el mando tipo misión funciona en la práctica durante las acciones táctica, haciendo hincapié en la recopilación, procesamiento y difusión de inteligencia).

## Figura 4. Plantilla de inteligencia del mando tipo misión del 1er Batallón del 4º Regimiento de Infantería

pasa de tener que descubrir cómo funciona algo a hacer las cosas mejor que nadie, a descubrir cosas nuevas<sup>9</sup>. Esto —el proceso de perfeccionamiento y reflexión colectivo— es la oportunidad para analizar los factores intangibles del campo de batalla como el tiempo, el terreno y la fricción. Estos tres factores afectan a todas las unidades, pero la unidad que ejercite un mando tipo misión coherente y cuente con SOP eficaces no sucumbirá ante ellos. Estas son algunas recomendaciones finales para los comandantes:

3. Revisa tus SOP. ¿Están siendo empleados? ¿Tienen sentido? Los SOP te ayudan a tener menos conversaciones sobre cómo realizar un proceso, agilizándolo para que puedas concentrarte en la situación final.
4. Crea organizaciones operativas para cada misión. Recuerda que todas las misiones no son iguales.

Cada escalón contará con equipos nuevos, lo que significa que tienes que comunicarte claramente y garantizar que todos comprendan el objetivo.

## **Función de combate Inteligencia**

*(Escrito por el capitán Franklin Peachey, oficial de inteligencia del 1-4 IN)*

Durante la ejecución de misiones tácticas, la inteligencia ayuda al comandante con evaluaciones relevantes, predictivas y específicas<sup>10</sup>. La evaluación es un delicado equilibrio de soluciones lógicas e intuición informada, no una certeza de lo que ocurrirá. Cuando el tiempo apremia, este equilibrio depende en mayor medida de la intuición del oficial. Para poder integrar estas evaluaciones de inteligencia en un sistema de mando tipo misión, es esencial una colaboración estrecha entre el comandante y el oficial de inteligencia. El S-2 debe comprender el proceso de toma de decisiones del comandante y ganarse su confianza.

El propósito de las secciones de inteligencia es organizar y resumir toda la información que llega al TOC para después convertirla en evaluaciones de inteligencia para el comandante. No es un proceso mecánico. El S-2 debe ponderar cuánto tiempo le dedicará a la solución de problemas (lo que ve en el campo de batalla) y a las evaluaciones que se basan en su intuición (análisis predictivo)<sup>11</sup>. La situación táctica a continuación demuestra cómo el equilibrio de ambas actividades es necesario.

Una unidad de ataque y reconocimiento identifica a una compañía de infantería a pie defendiendo una colina, aislada y sin apoyo de la línea de combate principal. El S-2 hace una evaluación rápida de dónde el enemigo podría maniobrar a esa compañía. La lógica dictará el tiempo disponible para el desplazamiento y la distancia hasta la próxima sección del terreno que puede ser defendida, entre otras variables. Sin embargo, el S-2 tiene que hacer una rápida evaluación que le permita al comandante explotar la ventaja táctica. En vez de plantear todas las posibilidades a través de un proceso lógico, un S-2 experimentado usa su intuición y le ofrece al comandante una evaluación rápida de dónde cambiará el poder de combate. En la guerra no hay nada seguro, como tampoco hay tiempo suficiente para incorporar cada dato analítico en la evaluación, ya que esto puede conducir a una parálisis analítica y eliminar los aportes del oficial de inteligencia en el proceso de toma de decisiones urgentes.

La sección de inteligencia es una herramienta del batallón que analiza deliberadamente al enemigo, pero «los frutos de tal análisis pueden sentar las bases para la cognición rápida»<sup>12</sup>. El S-2 debe determinar cuánto tiempo pasará revisando la enorme cantidad de datos analíticos que le proporciona la sección cuando necesita hacer una evaluación rápida. Para ello, es necesario intuir cuáles de esos datos son los más útiles en una evaluación detallada y pertinente para el comandante. Esto se puede lograr a través de procesos y procedimientos claros sobre cómo estructurar la sección de inteligencia, lo cual ayudaría en la producción y la exactitud de estas evaluaciones (Véase la Figura 3). Si no dedicamos tiempo para definir y mejorar los procesos y los procedimientos, los equipos de inteligencia no podrán desarrollar plenamente la capacidad para analizar problemas y usar su intuición en el fragor de la batalla.

De la misma manera que un elemento de maniobra ejecuta por instinto una técnica de combate cuando se produce un contacto inesperado, la sección de inteligencia debe tener técnicas de combate claras para ejecutar la preparación de inteligencia del campo de batalla (IPB), el MDMP y el seguimiento del combate (Véase la Figura 3). Una sección de inteligencia debe contar con una estructura operativa específica y una lista de personal dedicados al IPB, el MDMP y el seguimiento del combate. Para desarrollar estos sistemas, el oficial de inteligencia debe evaluar detalladamente las tareas que hay que completar y gestionar al personal según las mismas; una hoja de cálculo Excel puede servir como la principal herramienta de gestión del conocimiento para estos sistemas. Cuando cada tarea tiene a alguien asignado, la sección puede formular, mejorar y ensayar las técnicas de combate y los SOP.

El próximo objetivo es tener dominio de estas técnicas y actividades. Las repeticiones no son suficientes<sup>13</sup>. Para ser verdaderamente diestra, la sección debe planificar, preparar y ejecutar sus propios ejercicios. También deben ensayar e inculcar la estructura operativa, las técnicas de combate y los SOP.

Estos ejercicios no necesitan ser complejos o prolongados. Deberían centrarse en aumentar la memoria muscular durante los momentos de inestabilidad considerable (p. ej., los movimientos del TOC, el seguimiento del combate durante los ataques principales y la ejecución rápida de la IPB después de identificar cambios significativos en el ambiente operacional). Con

estos sistemas y prácticas, los soldados y los equipos del batallón *Warrior* tienen la confianza, que no tenían previamente, para tomar la iniciativa y emplear su intuición en los análisis. Esta preparación le permite al S-2 orientar las habilidades analíticas de la sección, lo cual alimenta directamente las evaluaciones creadas durante el proceso de planificación.

A medida que la sección de inteligencia comienza la planificación, la capacidad lógica e intuitiva de toda la Plana Mayor se va incorporando. La IPB no se realiza de forma aislada. El oficial ejecutivo la autoriza y el S-2 la facilita. El S-2 utiliza el análisis proporcionado por la sección y la Plana Mayor para formular los cursos de acción del enemigo. El S-2 debe colaborar constantemente con la Plana Mayor y los comandantes durante el desarrollo de los COA, pero también debe ser consciente de la fuente durante la formulación de las evaluaciones. Cuando el S-2 se reúne con el comandante de batallón para analizar la misión, lo hace en representación de la Plana Mayor y el análisis colectivo.

Durante la formulación de los COA, el S-2 colabora de cerca con el gerente de recopilación y el personal de operaciones para establecer los requisitos prioritarios de inteligencia (PIR) y alinear los medios de recopilación. Cuando el S-3 aprueba los PIR y la Plana Mayor comienza a ejecutar el MDMP, el papel del S-2 adquiere una doble función. Primero, el desplazamiento inicial de los medios de recopilación empieza mientras la sección de inteligencia revisa sus evaluaciones. Segundo, el S-2 juega un papel activo en el desarrollo de los COA propios y los juegos de guerra. Cuando la Plana Mayor realiza los juegos de guerra, el oficial de inteligencia aporta un conocimiento esencial de la composición del enemigo y coordinada con los medios de recopilación para que estos comiencen a clarificar los detalles de la disposición enemiga.

La sección de inteligencia debe garantizar que sus evaluaciones le ofrecen al comandante una perspectiva precisa de la amenaza cuando se realizan los juegos de guerra. El juego de guerra debe ser frustrante e incluso conflictivo. El S-2 es el «aguafiestas» de todo el trabajo duro y los planes de la Plana Mayor. Lo mismo puede decirse cuando el comandante selecciona un COA propio y el batallón realiza el ensayo de armas combinadas. En su papel de aguafiestas, el S-2 incorpora el enfoque de armas combinadas del enemigo de manera simultánea en varios dominios para que el batallón tenga una

visión exacta de los riesgos que deben ser mitigados en su plan. Esta presión lleva a que los comandantes de maniobra reaccionen calculadamente ante las posibles acciones enemigas mientras desarrollan un entendimiento común en todo el batallón. El oficial de inteligencia debe sincronizar las evaluaciones de su sección en toda la Plana Mayor y presentarlas con confianza durante los eventos de MDMP clave.

Cuando acaba la fase de planificación, la importancia del sistema de mando tipo misión establecido en el batallón y en la sección de inteligencia crece de manera exponencial. Mientras los elementos de reconocimiento establecen y mantienen el contacto con el enemigo, los analistas evalúan y resumen los informes para después enviárselos al gerente de recopilación, el entrenador principal de sistemas aéreos no tripulados pequeños (SUAS) y el suboficial de inteligencia encargado de la célula de inteligencia del TOC. Con este análisis inicial, la célula de inteligencia actualiza el panorama operacional común y la evaluación de daños de combate, responde los PIR, coordina la gestión de objetivos relevantes con la célula de fuego, transmite datos de inteligencia al TAC a través de las redes de operaciones y de inteligencia, y continúa perfeccionando el empleo de medios de recopilación (Figura 4). Una sección sincronizada que emplea el sistema de mando tipo misión puede realizar varias tareas al mismo tiempo como también difundir la inteligencia y los análisis eficazmente.

Además de estas tareas de seguimiento del combate, la célula de inteligencia realiza dos sesiones de sincronización específicas diariamente para mantener un entendimiento común en la fuerza. Primero, la célula de inteligencia realiza una sincronización de inteligencia con la compañía de reconocimiento. Durante esta sincronización se revisa el panorama operacional común, se ajustan los PIR, se validan las áreas de interés y se mejora el plan de recopilación de las próximas veinticuatro horas. Una vez realizadas estas actividades, el S-2 modifica el COA enemigo y presenta una evaluación actualizada durante la segunda sesión de sincronización, la cual consiste en una reunión con todos los comandantes para actualizarlos sobre las operaciones y la inteligencia.

Al estar al lado del comandante, el S-2 puede comunicarse cara a cara y ver de forma directa la inestabilidad del combate (Figura 4). El S-2 debe ponderar

cuándo es necesario emplear la célula de inteligencia o sus propios sistemas de seguimiento analógicos. Los dos datos de información vitales que el comandante necesita saber sobre el enemigo son su disposición y composición (la evaluación de daños de combate y el análisis de poder de combate relativo). Una manera sencilla de seguir de forma analógica es actualizar en una pizarra toda la información de la célula de inteligencia.

Tiene que existir un equilibrio entre el empleo de sistemas analógicos y las herramientas tecnológicas. Ya sea debido a interferencia electrónica eficaz o a la amenaza que pueda suponer una gran presencia digital a la supervivencia, todos los elementos deben estar preparados para ejecutar el mando tipo misión y las operaciones de combate en un ambiente sin medios digitales. Es crucial no solo para entender la amenaza sino también para continuar preparándonos sobre cómo operar en un ambiente limitado. En definitiva, la labor del S-2 es proporcionar evaluaciones relevantes, predictivas y específicas al comandante sin importar las dificultades técnicas o tácticas.

Estas son algunas recomendaciones finales para los oficiales de inteligencia:

1. Prepárate y consulta a la sección de inteligencia sobre cómo solucionar problemas de forma lógica; mantente informado y usa tu intuición en los análisis cuando sea necesario.
2. Mantente informado y disponible para que puedas proporcionar evaluaciones relevantes, predictivas y específicas al comandante de batallón en todo momento.
3. Reúne a los miembros de la Plana Mayor y a los comandantes para discutir los COA enemigos. Dominar la IPB es fundamental para ejecutar eficazmente el MDMP.

## Función de combate Mando tipo misión

*(Escrito por la capitán Jennifer Sims, oficial de transmisiones del 1-4 IN)*

La tecnología de la comunicación (CT) está permeando la existencia humana a un ritmo cada vez mayor, con artefactos digitales para cada aspecto de la vida<sup>14</sup>. El Ejército de EUA no es inmune a esto. La CT digital se puede apreciar en cada escalón y función y sin embargo, su impacto no se ha analizado detenidamente<sup>15</sup>. Aunque la capacidad de la CT para superar

las deficiencias humanas durante la comunicación es obvia, existe una noción equivocada de que más tecnología es mejor. En el conflicto terrestre, se debe considerar el impacto de la CT en el mando tipo misión. Si bien la CT supera la capacidad humana para la comunicación, la CT no es sinónimo de mando tipo misión. Su aplicación actual y generalizada degrada el aspecto humano de la ejecución del mando tipo misión y lleva a una dependencia indeseable de la misma. La función de combate Mando tipo misión hace uso del personal, las redes de comunicación, los sistemas de información, los procesos y el equipo para facilitar cómo los comandantes y las unidades luchan, en vez de dictar cómo los comandantes y las unidades tienen que emplear la tecnología.

El mando tipo misión es una actividad humana, mientras que la CT es una herramienta que ayuda a superar nuestros límites. La CT posibilita la comunicación a grandes distancias, permite el almacenamiento prácticamente ilimitado de información y datos, proporciona los medios para que las personas compartan información recopilada y procesen información nueva, y facilita los medios para compartir ese almacenamiento ilimitado de datos e información, fruto de la colaboración, a grandes distancias. Esta es una capacidad significativa para cualquier comandante cuando ejecuta el mando tipo misión, pero a menudo lleva a que las unidades se centren en la CT cuando establecen los sistemas de mando tipo misión. La mayoría de las personas piensan sobre CT específicas cuando alguien menciona el mando tipo misión. Sin embargo, la CT solo forma parte de dos componentes de un sistema de mando tipo misión: las redes y los sistemas de información; el personal, los SOP o las instalaciones y el equipo no son afectados<sup>16</sup>. Este enfoque limitado crea una situación en la que el comandante intenta solucionar algunas deficiencias en otros componentes del mando tipo misión a través de la CT.

El conflicto terrestre es una empresa compleja. El número de variables que pueden afectar una operación es inmenso, por no decir infinito. Por factores que van desde las condiciones meteorológicas hasta las acciones enemigas, la mayoría de los planes sufrirán modificaciones durante su ejecución debido a factores inesperados. Un sistema de mando tipo misión integral permite que las unidades se ajusten a estas variables sin instrucciones adicionales del comandante.

Un sistema que depende de la CT requiere la intervención del mando y socava el valor inherente del concepto de *Auftragstaktik*.

La CT proporciona entendimiento situacional ilusorio, en donde cada unidad en cada nivel es capaz de ver la posición exacta del resto de las unidades. La CT facilita la búsqueda específica de un ícono para ver lo que una unidad puede estar haciendo, pero no sincroniza a la unidad. La CT no puede aclarar la intención del comandante o ayudar a las unidades a ajustarse cuando no entienden la intención. La CT no puede orientar a una unidad cuando esta tiene dudas. La CT no puede mitigar el riesgo o explicar lo que podría ser considerado como iniciativa disciplinada ante el riesgo. La CT no compensa de forma adecuada los factores intangibles del arte de mando si una unidad ignora la dimensión humana. La CT permite que las personas, en la ubicación y con las herramientas adecuadas, ejecuten SOP bien definidos y ensayados. Cuando una unidad no considera el aspecto humano del mando tipo misión, el comandante, o un miembro de su Plana o Estado Mayor, tiene que usar la CT para resolver los imprevistos, en vez de la unidad simplemente responder.

El mando tipo misión en el 1-4 IN significa que cada individuo ejecuta sus cometidos según los SOP ensayados. La CT permite que las personas se comuniquen a grandes distancias que, de otra manera, no hubiera sido posible. Sin embargo, la misma no coloca a los individuos dónde necesitan estar o ejecuta los SOP autónomamente. Solo la práctica constante de un SOP garantiza que la recopilación y difusión de datos e información se realiza de forma adecuada y llega a las manos de quienes la necesitan. Con los SOP para la ejecución del mando tipo misión, el comandante y el S-6 pueden emplear la CT con mayor eficacia, en vez de emplearla en cada lugar posible.

Cuando la CT es ubicua, es mucho más fácil depender de ella que formular y practicar los SOP. La dependencia de la CT y la dimensión humana del mando tipo misión se puede ver como una relación lineal, mientras menos una unidad se centre en la dimensión humana, mayor será la dependencia de la CT, y viceversa. Disminuir la dependencia de la CT es deseable, ya que esto supone menos vulnerabilidades propias y enemigas. Todos han experimentado algunas de estas vulnerabilidades y saben lo frustrante que es cuando un sistema del cual dependemos falla y nos deja sin poder comunicarnos.

La guerra electrónica enemiga y las capacidades cibernéticas pueden negar, perturbar y degradar las comunicaciones analógicas y digitales, pero las vulnerabilidades enemigas van más allá de la guerra electrónica y los dominios cibernéticos. La CT digital en los puestos de mando requieren de equipo considerable, incluyendo un antena colocada fuera de la cobertura de árboles y esfuerzos logísticos que aumentan el tráfico de vehículos, los cuales representan una gran huella visual para el fuego directo e indirecto. Los vehículos que emplean la CT digital requieren una conexión por satélite, lo que significa que la cubierta de los árboles o el terreno escarpado impiden que los sistemas funcionen correctamente. Una publicación reciente aborda cómo los sistemas informáticos en las plataformas de combate pueden comprometer y disminuir la eficacia de toda la plataforma de combate<sup>17</sup>.

Nuestras propias vulnerabilidades pueden ser externas e internas; algunas de ellas son la interferencia, la congestión de la red, los errores de configuración y las fallas en el sistema. Es probable que las unidades que dependen en gran medida de la CT tengan muchos dispositivos de la CT, lo cual aumenta el espectro de interferencia entre los sistemas como también causa congestión si varias personas intentan comunicarse a través de los mismos medios simultáneamente. Las personas son las que configuran los sistemas de la CT, tanto física como técnicamente, lo que significa que un posible error humano puede causar errores de configuración. Si bien las pruebas del sistema y el entrenamiento pueden reducir el riesgo, algunas funciones solo pueden ser ensayadas cuando son necesarias (p. ej., el alcance de un sistema de radio a un punto específico o cómo un sistema de seguimiento del combate recibe y envía grandes cantidades de datos desde diferentes ubicaciones). La capacidad para corregir los errores de configuración y restablecer el servicio varía según las personas y los sistemas, pero las vulnerabilidades operativas permanecen.

Estas vulnerabilidades comprometen la dependencia excesiva de la CT. Si bien algún tipo de dependencia es normal, depender lo menos posible de la CT disminuye la amenaza. Una unidad puede reducir la dependencia centrándose en el aspecto humano y adoptando un enfoque eficaz para la aplicación de la CT. El 1-4 IN ejerce el mando tipo misión a través de los SOP y emplea la CT de forma selectiva para conectar personas,

no para explicar sus responsabilidades o colocarlas en los lugares correctos. Los escalones inferiores tienen límites, líneas de fase, palabras clave y misiones bien definidos; por lo tanto, saber dónde están las otras unidades no requiere de un monitor, solo conciencia situacional. Como resultado, las pantallas del JCR no se encienden<sup>18</sup>. En vez del Puesto de Mando del Futuro (CPOF), el batallón emplea un mapa analógico. La unidad emplea una robusta red de radio de frecuencia muy alta (VHF) en vez de canales de radio de frecuencia ultra alta (UHF) porque el puesto de mando táctico casi siempre se encuentra en una posición en la que puede comunicarse con toda la formación. Por último, contar con un plan de contingencia de comunicaciones establece lo que hay que hacer cuando se degradan las comunicaciones. El 1-4 IN se centra en la dimensión humana del mando tipo misión empleando la CT selectivamente y reduciendo el riesgo de sus vulnerabilidades.

Estas son algunas recomendaciones finales para los oficiales de transmisiones:

1. La CT requiere un plan primario, alternativo, de contingencia y de emergencia (PACE) por una razón. Si el cuartel general superior considera que la CT no cumple ninguna función en tus operaciones, proporciónale retroalimentación y emplea los medios auxiliares según sea necesario. Las operaciones dictan la comunicación, no al revés.
2. Establece un plan de comunicaciones basado en un entendimiento profundo de las operaciones actuales. Cambios en el plan de maniobra requerirán cambios en el plan de comunicaciones.
3. Asegúrate de que la formación entienda el impacto del empleo de cada aparato de la CT. Recuerda que el impacto no solo se limita a la esfera de las comunicaciones.

## Conclusión

El batallón *Warrior* pone en práctica sus capacidades en repetidas ocasiones, sin las distracciones que afectan a otros batallones y brigadas. Tampoco tenemos un cuartel general superior que requiere que empleemos sistemas de mando tipo misión específicos que dificultan la maniobra. El Ejército puede beneficiarse de la perspectiva del JMRC sobre el mando tipo misión y perfeccionar su competencia en la maniobra de armas combinadas a medida que evoluciona sin imponer restricciones. De lo contrario, la maniobra de armas combinadas dependerá de la tecnología de la comunicación en vez de las demandas de la situación.

Muchos líderes se sienten cómodos con la CT debido a sus experiencias con las operaciones de contingencia en Irak y Afganistán, en donde esos sistemas han evolucionado. Sin embargo, las necesidades de la maniobra de armas combinadas son tan diferentes como las suposiciones en todo el espectro de operaciones militares sobre cómo aprovechar el mando tipo misión y la CT. Los autores de este artículo tienen amplia experiencia en diferentes cargos en Irak y Afganistán. Esas experiencias han configurado, en parte, nuestra perspectiva sobre el mando tipo misión, no solo para este artículo, sino para cómo este batallón lucha. La experiencia de este batallón ha sido que un mando tipo misión eficaz emerge cuando los comandantes se aseguran de incluir a su organización y sus sistemas de forma clara y codificada en los SOP; planifican detallada y frecuentemente, para que todos en el equipo tengan un entendimiento común y surja la confianza; y ejecutan según las necesidades del mando y no debido los límites impuestos por la tecnología. Esperamos sinceramente que este artículo ayude a avanzar el diálogo y haga aportes útiles sobre el mando tipo misión. ■

## Notas

1. Publicación de Referencia Doctrinal del Ejército (ADRP) 6-0, *Mando tipo misión* (Washington, DC: Oficina de Publicaciones del Gobierno (GPO), 17 de mayo de 2012).

2. John T. Nelsen II, *Auftragstaktik: A Case for Decentralized Battle* (Fort Belvoir, Virginia: Centro de Información Técnica de Defensa (DTIC), septiembre de 1987), pág. 21.

3. El 1<sup>er</sup> Batallón del 4<sup>o</sup> Regimiento de Infantería (1-4 IN) recibe

una orden del Grupo de Operaciones del Centro de Preparación Multinacional Conjunto para cada fase o período de combate durante la rotación. Si bien hay instrucciones específicas para lograr los objetivos de adiestramiento, el batallón *Warrior*, además de actualizar su cuartel general superior y reunirse con el Grupo de Operaciones para confirmar las órdenes, también tiene «libertad de acción»—la capacidad para planificar y luchar con la misma

libertad que la unidad de rotación contraria.

4. Manual de Campaña (FM) 6-0, *Organización y operaciones de la Plana o Estado Mayor y el comandante* (Washington, DC: GPO, mayo de 2014, pág. 9-3.

5. Peter Senge, *The Fifth Discipline: The Art & Practice of Learning Organization* (Nueva York: Random House, 1990), pág. 217. «Cuando un equipo se vuelve más alineado, emerge un entendimiento direccional común, y la energía de los individuos se armonizan. Se desperdicia menos la energía. De hecho, se desarrolla una resonancia o sinergia... Hay un propósito común, una visión compartida y un entendimiento sobre cómo complementar los esfuerzos de cada uno».

6. El Joint Capability Requirement es una mejora complementaria del Force XXI Battle Command Brigade and Below y el Rastreador de Fuerza Azul (BFT).

7. Martin van Creveld, *Command in War* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1987), pág. 261. «Ninguna tecnología de la comunicación o de procesamiento de datos, ningún sistema de organización, ningún procedimiento o método, es suficiente para garantizar la conducción con éxito, o incluso adecuada, del mando en la guerra».

8. Senge, *The Fifth Discipline*, págs. 220–21. «La disciplina del aprendizaje en equipo requiere dominio de la prácticas de diálogo y discusión [...] la disciplina del aprendizaje en equipo requiere práctica».

9. Daniel Goleman, *Focus* (Nueva York: HarperCollins, 2013), pág. 28. «Si no practicamos lo suficiente, todas estas (actividades) requerirán nuestra concentración. Pero si conseguimos dominar las habilidades que son necesarias a un nivel adecuado, no requerirán de un esfuerzo cognitivo extra—y nos permitirá prestar atención a los detalles adicionales que solo los que están en los niveles superiores perciben».

10. Publicación de Referencia Doctrinal del Ejército (ADRP) 2-0, *Inteligencia* (Washington, DC; GPO, 31 de agosto de 2012), cap. 2-2.

11. Malcom Gladwell, *Blink: The Power of Thinking without Thinking* (Nueva York: Little, Brown, 2005), pág. 141. «Un proceso de toma de decisiones verdaderamente eficaz depende del equilibrio entre el pensamiento instintivo y deliberado».

12. *Ibid.* pág. 141.

13. Malcom Gladwell, *Outliers: The Story of Success* (Nueva York: Little, Brown, 2008). Gladwell describe cómo «los investigadores creen que el número mágico para ser verdaderamente competente en algo es diez mil horas». Aunque puede variar entre ocho mil o doce mil horas, lo que queda claro es que si alguien quiere ser un experto en su campo, debe realizar el mayor número de repeticiones posible.

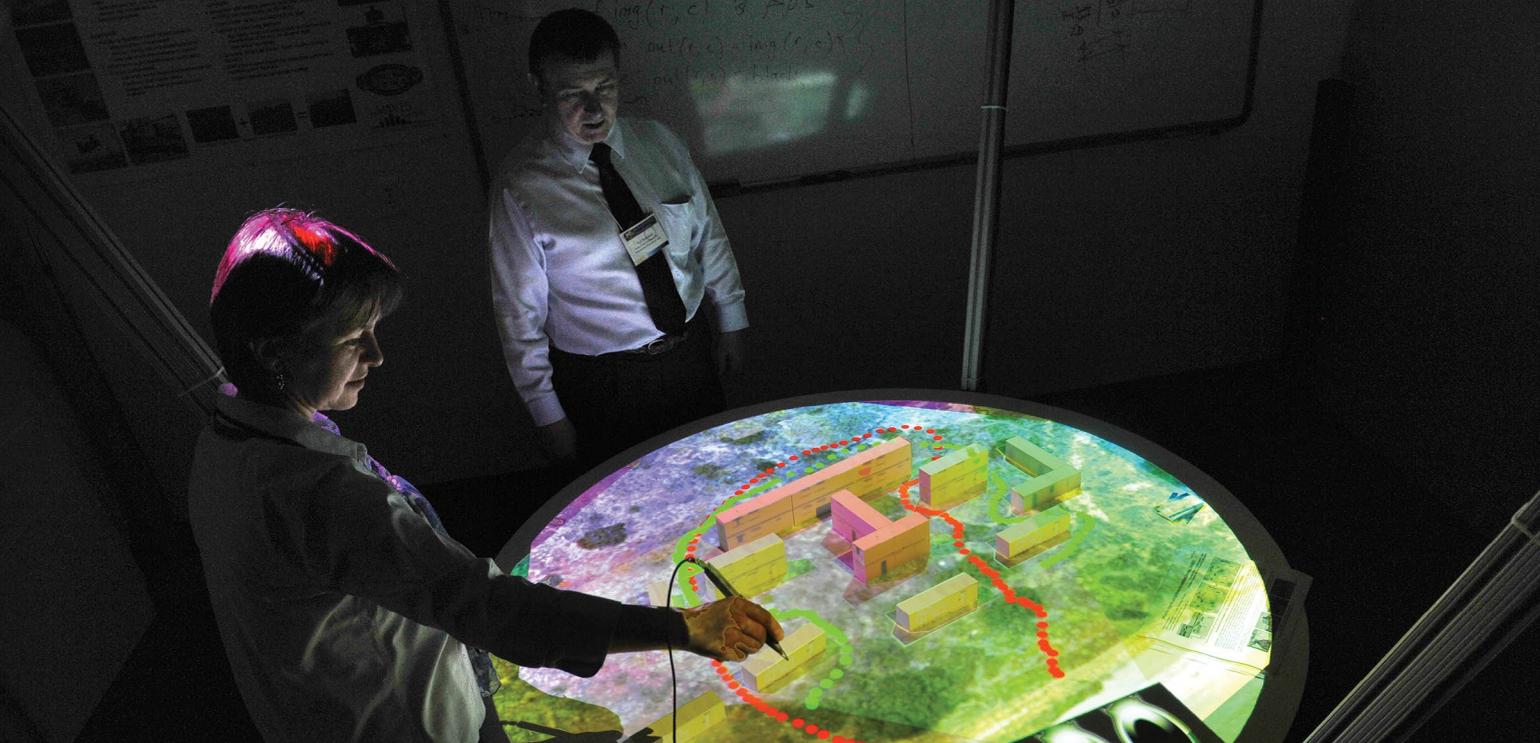
14. Drew Silver, «Chart of the Week», Centro de Investigación Pew, última actualización 14 de marzo de 2014, consultado el 7 de noviembre de 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/03/14/chart-of-the-week-the-ever-accelerating-rate-of-technology-adoption/>; Daniel Burrus, «The Internet of Things Is Far Bigger than Anyone Realizes», sitio web de Wired, noviembre de 2014, consultado el 7 de noviembre de 2017, <https://www.wired.com/insights/2014/11/the-internet-of-things-bigger/>.

15. «Project Manager Mission Command», PEO-C3T (Program Executive Office Command Control Communications-Tactical) (sitio web), consultado el 17 de noviembre de 2017, <http://peoc3t.army.mil/mc/>.

16. ADRP 6-0, *Mando tipo misión* (Washington, DC: GPO, 17 de mayo de 2012), 3-8–3-11.

17. Grupo de Guerra Asimétrica (AWG), *The Defense of Battle Position Duffer: Cyber Enabled Maneuver in Multi-Domain Battle* (Fort Meade, Maryland: Grupo de Guerra Asimétrica (AWG), 2016), págs. 5–6.

18. Dos problemas clave impiden que el 1-4 IN emplee con más frecuencia los sistemas del Joint Capability Requirement, la velocidad de las actualizaciones de ubicación y el requisito de conexión por satélite. En los conflictos de alta intensidad, el desplazamiento de las unidades y los acontecimientos ocurren más rápido que las actualizaciones, lo que significa que los comandantes que emplean los sistemas están recibiendo información y tomando decisiones probablemente incorrectas. Además, las unidades deben operar en terrenos escarpados y bajo la cubierta de los árboles. Ambos escenarios pueden degradar la conexión por satélite. Este efecto aumenta a medida que las operaciones se realizan más al norte.



Amela Sadagic, una profesora adjunta de investigación en el Instituto de Modelado, Ambientes Virtuales y Simulación (MOVES) de la Escuela de Posgrado Naval, demuestra el cajón de arena virtual para los ensayos de entrenamiento en las operaciones de guerra urbana durante la 9ª Cumbre Anual de Investigación de MOVES en Monterey, California, 22 de julio de 2009. (Foto: Armada de EUA, 3er Maestre John Fischer)

# Cómo comprender la información como un arma

## El modelo de realidad virtual cajón de arena del conflicto de información

Teniente coronel Jon Herrmann, Componente de Reserva de la Fuerza Aérea

Teniente coronel Brian Steed, Ejército de EUA

El coronel Ulises miró fijamente al lado de una montaña y lanzó un insulto en voz baja. Piedra sólida y una milla de altura, la montaña obstaculizaba lo que el coronel había previsto que sería la línea principal de ataque. «Ok, inteligencia, ¿qué es esto? ¿Tradición o fabricado? ¿Estaba aquí y no lo sabíamos? O, ¿se fabricó de cero del terreno?»

«No sabemos, señor. Estamos averiguando en este momento». Llegó la respuesta en los audífonos.

«Fantástico. Terminen la simulación».

Cuando se desvaneció la realidad virtual, el coronel salió de la simulación gráfica del ambiente de información. La montaña representaba la resistencia cultural a su ataque—su mensaje tuvo el fin persuadir a un grupo objetivo. También fue una sorpresa fea. Podría intentar destruirla, usando una barrera de acciones, entregadas como palabras e imágenes precisas y documentadas, pero eso arriesgaba llamar la atención a la misma y reforzar la montaña. El coronel sabía que sus comandantes subalternos iban a percibir esto en sus simulaciones como «defensores» de información resguardados en posiciones ideológicas atrinchadas, pero comprenderlo quizás no ofrecería la perspicacia. Por otra parte, podría avanzar la ofensiva informacional «navegando alrededor de la montaña», usando historias lentamente desarrolladas para influir en la opinión de la población objetivo poco a poco. La pregunta era si él tenía tiempo suficiente.

Miles de comandantes de la historia enfrentaron decisiones similares de acciones rápidas y riesgosas o lentas y cautelosas. En ese momento, la diferencia era que la montaña era la información. Quiérase o no, la información es menos predecible e infinitamente más fluida que la piedra. El coronel rezó brevemente que su red fuera más capaz de gestionar, o aún prosperar, en el caos que la de su adversario. Dio la orden para atacar la montaña de cabeza. Los chatbots [agentes conversacionales artificiales] comenzaron a reforzar el ataque de información y generar mensajes perturbadores que ampliamente apoyaron sus metas. Aunque las líneas indicativas impulsoras solo comprendían una pequeña parte de la lucha. Ulises regresó a la realidad virtual para mantener la conciencia situacional sobre el «terreno» de información.

**S**i bien muy pocos de nosotros hemos trabajado con un cajón de arena como hicieron generaciones anteriores de guerreros, podemos imaginarlo. Aún los niños en cajones de arena o en la playa pueden imaginar cómo podrían verse las estructuras de arena,

o cómo podrían cambiar. Esta facilidad de imaginación hace un cajón de arena un modelo útil para toda persona que busca una manera más simple de comprender o explicar lo que «se ve» un conflicto de información. Un modelo más avanzado, como antes descrito, podría ser la realidad virtual, con su capacidad de crear, destruir y manipular estructuras «sólidas» a velocidad de máquinas. Ya sea si es arena o electrones, los altos líderes — militares y otros— tienen que desarrollar la habilidad de imaginar el ambiente de información para permitir decisiones rápidas con los mismos tipos de intuición basada en experiencias que los comandantes han dependido por mucho tiempo en la zona de combate física. El ambiente de información, por ejemplo, no se crea cuando llegan las fuerzas armadas; ha existido, frecuentemente por siglos o milenios en la historia de una cultura y un área, sus idiomas y leyendas, sus identidades familiares, tribales y personales, y más. Nadie crea

**El teniente coronel Brian L. Steed, Ejército de EUA,** es profesor asistente de Historia Militar en la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EUA, en Fuerte Leavenworth, estado de Kansas, y oficial de área extranjera (Medio Oriente). Comenzó la teoría de manobra en el espacio de narrativa como parte de su trabajo de Doctorado en la Universidad de Missouri-Kansas City, y dio énfasis al uso eficaz de conciencia cultural para desarrollar la influencia en su libro *Bees and Spiders: Applied Cultural Awareness and the Art of Cross-Cultural Influence*, publicado en 2014.

**El teniente coronel Jon Herrmann, Componente de Reserva de la Fuerza Aérea,**

es un oficial de operaciones de información e inteligencia con más de 25 años de experiencia. Cuenta a su haber con una maestría en el Servicio Internacional de la Universidad American y una maestría en Ciencias Políticas de la Universidad George Mason. Ha servido como miembro del cuerpo docente reserva/ejecutivo en el programa de Maestría de Inteligencia Estratégica de la Universidad Nacional de Inteligencia desde 2013 y actualmente apoya actividades del Departamento de Defensa en la educación de inteligencia analítica. Su previo empleo se ha centrado en las operaciones de información y planes de inteligencia; diseño de adiestramiento y sistemas instructivos; estado mayor estratégico y operativo; asesoramiento/consulta a altos mandos en instituciones militares, académicas y de investigación.



Hombres y mujeres se preparan para trabajos en el Ejército o la industria en una clase de camuflaje en la Universidad de Nueva York. Fabricaron modelos de fotografías aéreas, las fotografiaron de nuevo, y formularon un esquema de camuflaje y sacaron una foto final. Las representaciones detalladas del terreno parecidas a lo mostrado aquí ayudan a líderes militares en su planificación, permitiendo su visualización del terreno sobre el cual estarán operando. (Foto: Biblioteca del Congreso de EUA)

el ambiente de información; tales como el terreno y clima, ya existe y debe ser superado cuando es negativo y aprovechado a la mayor ventaja cuando es positivo.

La guerra en gran parte se trata de opciones—crear, limitar o maximizar las opciones a mano. Al nivel táctico, operacional o estratégico, intentamos mantener o incrementar nuestras opciones y disminuir las que están disponibles al adversario. Podemos pensar sobre las armas y tácticas como los medios para eliminar las opciones de nuestros enemigos o agregar opciones para nosotros. Destruir un puente o tomar control de terreno clave sirve para eliminar las opciones de un enemigo, mientras mantenemos o ganamos más opciones. Este concepto explica por qué los comandantes han usado el ajedrez para enseñar la guerra por siglos. La guerra moderna depende de los mismos conceptos. La guerra

económica puede hacer algunas opciones difíciles o imposibles de permitirse. La información tiene muchas diferencias en comparación con la guerra terrestre, pero esta premisa central puede ayudar a hacer más claro el conflicto de información.

Imagínesse dos grupos de soldados miniaturas enfrentándose en un cajón de arena llano sin rasgos distintivos. Todo jugador puede manipular no solo los soldados sino también el ambiente, haciendo el cajón de arena todo menos indistinguible. Todo jugador tiene una estrategia en mente y una preferencia sobre cómo se verá el ambiente para usar mejor esta estrategia. Todo jugador intenta manipular el ambiente para dificultar a su oponente. Con una representación física del ambiente de información, puede comprenderse mejor el ambiente de información complejo y frecuentemente

malentendido. El terreno inicial no es llano como el de un tablero de ajedrez. El terreno se basa en la historia, idioma y cultura del grupo afectado, ya sea una nación, etnia, secta religiosa o cualquier otro grupo. Una parte del «terreno» es recientemente formado y puede ser

de velocidad y coordinación serían más eficaces. Sun Tzu exigía que sus generales adaptarían sus tácticas y capacidades para hacer uso del terreno en la esfera física<sup>1</sup>. En la zona de combate de información, los generales también pueden adaptar el terreno para maximizar



Imitando las técnicas de cajón de arena militar que se usan para planificar las operaciones de combate, un juego de mesa titulado *Stabilization Operations in Highly Religious Societies* [Operaciones de estabilización en sociedades altamente religiosas] fue desarrollado por *Law Enforcement Crisis Management* (LECMgt) para las fuerzas armadas y otras agencias gubernamentales que preparar a líderes sobre cómo lidiar con la dinámica de ambientes complejos con un componente de información dominante aparte de las operaciones cinéticas, o junto a estas operaciones. En el juego, los estudiantes observan cómo los factores religiosos influyen en las dinámicas de postconflicto, reconstrucción y estabilización, de la economía a seguridad, cuidado de salud y servicios sociales. Este juego ha sido adoptado en simulaciones de entrenamiento por varias instituciones de aprendizaje militares, incluso la Universidad Nacional de Defensa y la Academia Militar de EUA. (Foto cortesía del Dr. Roger Mason, LECMgt LLC)

afectado relativamente fácil, tal como la arena en el mundo físico. Otro «terreno» es profundamente vinculado a la historia y cultura, y es tan difícil de manipular como el granito.

Cabe mencionar que los jugadores intentan afectar a los demás en su terreno propio mientras simultáneamente protegen el suyo. Los juegos de guerra deben representar varias zonas de combate. Una manera de adquirir una ventaja poderosa es hacer el terreno del oponente tan parecido como el propio, extendiéndose la ventaja del equipo de local. Por ejemplo, una nación que prefiere un campo llano y abierto podría intentar aplanar y abrir el terreno de un oponente. Las tácticas

el uso de sus tácticas y capacidades preferidas.

En este ejemplo, llamaremos a los jugadores Ulises y Carlos. Ulises prefiere jugar rápidamente, desplegando a sus soldados en todo el tablero, dependiendo de movimientos rápidos y buena coordinación para ganar. A Carlos le gusta un juego lento y cauteloso, usando su ventaja de soldados. Raras veces Carlos toma un paso decisivo, pero cuando lo hace, es poderoso. Ulises prefiere la situación inicial—un tablero llano. Los tableros llanos —con un menor número de restricciones— maximizan el uso de tecnología, y a Ulises le gusta la tecnología. Carlos quiere reducir la velocidad. Carlos cava trincheras en el cajón de arena, edifica colinas

y crea caminos que no van a ninguna parte. Riega el tablero con agua para crear ríos, y pone una tela sobre una parte del tablero, haciendo difícil ver lo que pasa en ese lugar. Ulises quiere todas las opciones posibles (el tablero llano). Carlos quiere eliminar tantas opciones como sea posible para poder concentrar sus esfuerzos contra Ulises. Carlos no quiere luchar simultáneamente en todo el terreno. Carlos usa las colinas, valles, agua y encubrimiento para limitar las buenas opciones de Ulises, o aún para denegar a Ulises un entendimiento profundo de lo que podrían ser sus opciones. Estas acciones también ayudan más a Carlos porque él está defendiendo su área local y ya conoce el terreno, mientras que Ulises, como invasor, tiene que aprender donde están las características del terreno. La confusión, opacidad o cualquier otra denegación de información beneficia al defensor, porque él ya sabe mucho de lo que la denegación le impide al invasor aprender.

¿Qué significan todos estos efectos cuando son traducidos en términos reales? Carlos poniendo una tela sobre parte del cajón de arena es análogo con operaciones de camuflaje, encubrimiento y decepción. Al negarle a Ulises la capacidad de ver parte del cajón, Carlos dificulta cómo Ulises empleará a sus soldados en esta área. Si Ulises hace un gran esfuerzo contra el área cubierta, y no hay nada de valor en ese lugar, Carlos ha ganado una gran ventaja en otras áreas. Si Ulises despliega una insuficiencia de recursos en el lugar, Carlos puede ser capaz de tomar control del área a bajo costo. Aún obligando a Ulises a pensar sobre el área cubierta usa recursos cognitivos, lo cual cansa a Ulises mentalmente. El cansancio excesivo aumentará la probabilidad de que Ulises cometa un error mientras desarrolla el juego. Además, como un defensor nativo, Carlos quiere usar el agotamiento como su estrategia principal, no solo como ventaja táctica. Carlos quiere agotar los recursos de Ulises y obligarlo a luchar contra una población que no lo respalda en casa y en el teatro del conflicto.

Sin embargo, la información tiene mucho más utilidad que el simple camuflaje, encubrimiento y decepción. ¿Qué sucederá si Carlos crea una cuesta (o maniobra para que Ulises necesite avanzar cuesta arriba sobre terreno existente), haciendo su lado del cajón más alto que el de Ulises? Podemos ver los paralelos con esto en la selección de blancos, por parte del adversario, en cuanto a la voluntad de combate de una nación

poderosa. Cada paso adicional se torna una tarea difícil, requiriendo más recursos que las acciones enemigas que se mueven cuesta abajo. El apoyo popular genera el ímpetu. La falta de apoyo, u oposición, hace la lucha de Ulises una tarea difícil. Daños físicos, bajas entre soldados y civiles, es un medio para reducir el apoyo popular—un ejemplo de un método usado por mucho tiempo para aumentar la inclinación ascendente del constante conflicto.

Carlos también puede construir paredes de arena, denegando el acceso a áreas enteras. En una guerra tradicional, esto puede significar verdaderas paredes de una fortaleza o terreno intransitable. En la guerra de información, esto podría significar hacer una opción ya no viable políticamente, persuadir a líderes civiles a negar la opción a los comandantes en el campo de batalla. Los ejemplos pueden incluir el uso de un sitio religioso u hospital como base de operaciones, o «eliminar» la opción de un ataque contra el cuartel general y solo dejar una larga contrainsurgencia costosa como un «sendero» abierto.

No todos los efectos son iguales. El sentimiento popular se opone al uso de armas nucleares. Esta norma internacional ha sido establecida por décadas. Como tal, limita el uso de tales armas (aunque la fortaleza de esta limitación sigue siendo debatible). Sin embargo, cuando una parte en el conflicto no tiene armas nucleares, o un número mucho más bajo de armas nucleares, su prohibición es mucho menos difícil. Imagínese esto como una cuesta en el cajón de arena que es increíblemente escarpada para una parte, lo cual elimina esta opción. El otro lado de la cuesta puede ser ligeramente inclinada, dejando la opción abierta, aún si es más difícil, para un grupo dispuesto a rechazar las normas internacionales. De manera igual, siguiendo con la analogía de bajas antes discutida, si una parte es muy reacia a sufrir bajas, la inclinación de la cuesta de arena es severa para esta parte pero más suave para las partes que se preocupan menos con las bajas.

El rol de los civiles en el conflicto sirve como otro ejemplo de la asimetría informativa. En la era de Carl von Clausewitz, las fuerzas armadas profesionales desdeñaban la participación de civiles. El Grande Armée de Napoleón y el concepto de la guerra total demostraron que los civiles importan mucho en la guerra y que las líneas entre los combatientes y civiles se pueden confundir de manera relativamente fácil.

A medida que las fuerzas armadas occidentales se han tornado completamente voluntarias y cada vez más profesionalizadas, el terreno de información occidental se ha inclinado más y más escarpadamente contra el uso de civiles, o aún la conscripción. Otros grupos enfrentan una inclinación más suave porque sus culturas aceptan el uso de civiles como recursos en el conflicto—en gran parte, debido a la realidad diaria de que los civiles son recursos en los conflictos.

Los ríos que son difíciles de cruzar pueden ejemplificar las opciones indeseables, representando que cruzarlos requiere mensajes especializados. (Los mensajes especializados pueden ser presentados como un constructor de puentes, por ejemplo, o un puente flotante.) Los ríos, montañas y terreno inclinado pueden ayudar a un comandante tradicional a considerar mejor los problemas del ambiente informativo. ¿Cuán rápidamente una parte puede construir relativo a la capacidad de destruir de la otra parte? ¿Depende una parte de defensas o estructuras más frágiles que la otra? ¿En qué tipo de terreno es fácil construir (metanarrativas, p. ej., vistas como fundamentos completamente sólidos) y en cuál terreno es difícil construir (tendencias y modas pasajeras, mejor visualizadas como terreno informativo pantanoso)?

El terreno cultural existe y es un factor clave en el conflicto informativo. Imaginar un posible oponente

como una ciudad fortificada (difícil de entrar pero de la cual el enemigo también tiene dificultades para atacar) implica distintas tácticas que un oponente que es más parecido a una selva aneblada, donde el movimiento es lento pero posible, y el terreno es incierto, difícil de comprender o mapear. En nuestro ejemplo, esto puede aparecer en las condiciones de victoria. Por ejemplo, tal vez Carlos gane cuando ha negado la mayoría de las opciones, o las ha hecho indeseables, y ha presionado a Ulises hasta tal punto que la mejor opción restante es rendimiento y repliegue de los soldados miniaturas. El juego ya no vale la pena. Se ha desvanecido la voluntad de combate.

Sin importar las metáforas específicas, los comandantes se dan cuenta que el ambiente informativo es difícil de comprender y aún más difícil como zona de combate. Usar un modelo que explica la zona de combate informativa en términos físicos podría mejorar la comprensión. Sin duda alguna, ningún modelo puede representar todo aspecto de un ambiente complejo. El mal uso o mala comprensión de un modelo puede llevar a un comandante por mal camino. Sin embargo, si las limitaciones del modelo son bien entendidas, se pueden aprender las lecciones. Sin importar el modelo que se use, Estados Unidos tiene que lograr una mejor comprensión de la zona de combate informativa. Si este modelo puede avanzar esta causa, vale la pena considerarlo. ■

---

## Nota

1. Sun Tzu, *The Art of War*, traductor Samuel B. Griffith (New York: Oxford University Press, 1963), págs. 117, 116, 131. «Un ejército prefiere un terreno elevado y evita un terreno bajo...

Ataque cuesta abajo; no suba para atacar. No ataque un enemigo que ocupa terreno clave».

# ¿Sabía que...?

Ahora puede consultar todas las ediciones de *Military Review* en español, inglés y portugués en nuestra nueva página web:

<http://www.armyupress.army.mil/>

The screenshot shows the homepage of the Army University Press Military Review website. At the top left is the Army University Press logo, a star with a sword. To its right is the text "ARMY UNIVERSITY PRESS". Further right is a search bar with the text "Search Army University Press" and a magnifying glass icon. Below this is a navigation bar with links: "PUBLISH WITH US", "SPECIAL TOPICS", "BOOKS", "JOURNALS", "EDUCATIONAL SERVICES", and "ABOUT". The main title "Military Review" is in a large, bold, green font. Below it, the text reads "Revista Profesional del Ejército de EUA" and "Edición Hispanoamericana". The page features several article teasers, each with a thumbnail image and a title. The first teaser shows a Japanese flag and the title "El empleo de la ridiculización como un arma". The second shows soldiers in a field and the title "Teoría del seguidor y el mando tipo misión". The third shows soldiers in a field and the title "El fracaso colosal". The fourth shows a portrait of a man with a rainbow background and the title "El empleo de la ridiculización como". The fifth shows an aircraft carrier and the title "El control sobre los «global commons»". The sixth shows two people eating and the title "El colapso de Venezuela y su". The seventh shows a map with various icons and the title "La batalla por el multidominio:". Each article teaser also includes the text "ARTÍCULOS EXCLUSIVOS EN LÍNEA" with a star icon.

**ARMY UNIVERSITY PRESS** Search Army University Press

PUBLISH WITH US SPECIAL TOPICS BOOKS JOURNALS EDUCATIONAL SERVICES ABOUT

## Military Review

Revista Profesional del Ejército de EUA  
Edición Hispanoamericana

**El empleo de la ridiculización como un arma**  
El colapso de Venezuela y su impacto para la región  
Entendiendo el papel de Japón en la seguridad del Pacífico occidental

**Teoría del seguidor y el mando tipo misión**

**El fracaso colosal**

**El empleo de la ridiculización como**

**El control sobre los «global commons»**

**El colapso de Venezuela y su**

**La batalla por el multidominio:**

ARTÍCULOS EXCLUSIVOS EN LÍNEA

Aquí podrá encontrar:

- Sus artículos favoritos en formato PDF
- La guía para escritores
- Libros y documentos de investigación y análisis
- Staff Rides (Visitas al campo de batalla)
- Recursos para la enseñanza de la historia militar
- Reseñas de libros
- Artículos que solo son publicados en línea