

# EL MODELO DE FUERZAS ARMADAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

*Omar Gutiérrez Valdebenito<sup>1</sup>*  
*Capitán de Fragata*

## INTRODUCCION

El sistema vigente en los Estados Unidos de América para el reclutamiento de personal para sus Fuerzas Armadas, en tiempo de paz, es el conocido como "All Volunteer Force" (AVF).<sup>\*</sup> Dicho sistema, puesto en funcionamiento en 1973, tuvo por objeto, entre otros, el atraer hacia las instituciones de la defensa hombres y mujeres de buen nivel y rendimiento escolar.

El presente trabajo tiene por propósito efectuar una descripción y análisis de las condiciones socio-políticas y militares que motivaron la adopción y desarrollo del AVF. Asimismo, pretende mostrar en qué medida el modelo del AVF se ha convertido en una institución política y social en EE.UU. y generadora de una estabilidad interna que se podría resentir ante la sistemática reducción presupuestaria que enfrenta el presupuesto de defensa.

### **Los orígenes del All Volunteer Force.**

Cuando se inició la intervención estadounidense en la guerra civil de Vietnam, el modelo de servicio militar era el mixto, es decir, las instituciones armadas contaban con personal militar profesional y conscriptos provenientes del servicio militar obligatorio (SMO). A principios de los sesenta, el recién creado Departamento de Defensa de los EE.UU. regía el alistamiento de las tropas por el Acta de Servicio Selectivo (Selective Service Act, SSA), de fecha 24 de junio de 1948. Dicha ley, que fue adaptada a los tiempos de la Guerra Fría, y tenía su fundamento en las leyes de 1917 y de 1940. Esta, permitía el desarrollo de una compleja normativa destinada a cubrir las necesidades de personal de las Fuerzas Armadas.

Las cuotas de contingentes de personal militar aprobadas para cada año fiscal por las cámaras parlamentarias, se conformaban considerando la captación de un elevado porcentaje de voluntarios, mediante diversos sistemas de incentivos. Con la SSA se cubría el resto de las necesidades del recurso humano, esto es, con personal proveniente del servicio militar obligatorio, seleccionado entre todos los jóvenes estadounidenses que estuvieran en edad militar.

El procedimiento de reclutamiento obligatorio disponía de un complejo sistema de selección y clasificación de personal en función básicamente de las aptitudes físicas e intelectuales. El aspecto esencial era el rendimiento escolar obtenido, que hacía obligatorio el ingreso en las Fuerzas Armadas a quienes se encontrasen por debajo de determinados mínimos en las calificaciones, al término de la educación de enseñanza media (High School) y durante la permanencia en las universidades. Por otro lado, personas sin empleo o con bajo perfil profesional en sus trabajos -lo que hacía que su efecto en el sistema productivo nacional fuera

considerado irrelevante- podían también ser convocados para servir en las Fuerzas Armadas.

La combinación de personal voluntario con otro de carácter obligatorio u forzoso (sistema mixto) y de un método selectivo discriminatorio fue respondida socialmente a partir de 1965 ante el gradual comprometimiento de las Fuerzas Armadas regulares en la "guerra limitada" planteada por los EE.UU. en Vietnam. En el plano estrictamente técnico-operativo se comprobó que, a la desmotivación psicológica y sociológica del personal ingresado compulsivamente, cupo añadir la disfuncionalidad de éstos para afrontar la realidad del combate como resultado de su baja capacidad intelectual.

Por otra parte, la estrategia gradual aplicada para la resolución del conflicto desde el Pentágono, temeroso tanto de la reacción soviética ante cada uno de los hitos de escalada militar como de la reacción de los representantes políticos de una población que veía por televisión que esa guerra no era parecida a las dos guerras mundiales, ni a la de Corea, impedía una acción final sobre el bien trabado sistema total de defensa popular nacionalista empleado por el Vietnam del Norte y por los comunistas del Vietcong.

La rotación de personal proveniente del SMO, su empleo en operaciones de alto riesgo y la composición social de las unidades generó una discusión política contraria al mantenimiento del servicio militar obligatorio. Esta polémica facilitó, entre otros factores, la propagación del rechazo entre las diferentes capas de la sociedad estadounidense hacia la guerra de Vietnam, hacia el modelo vigente de reclutamiento y, por extensión, hacia sus propias Fuerzas Armadas.

Los jóvenes se constituyeron en el grupo social que lideró el rechazo a la intervención de su país en Vietnam. Las razones son obvias: fueron los afectados directos, además de su característica contestataria. A ellos se unieron las minorías étnicas y el conjunto de los sectores socio-económicos más desfavorecidos por el sistema de selección para el servicio militar. Todos contemplaban la mera posibilidad de ser obligados a prestar el servicio militar como elemento de ruptura de sus expectativas de desarrollo socio-profesional. Así, un sector de desobedientes (remisos), entre un 10 y un 15%, rehuyeron de diversas formas acudir al llamamiento obligatorio y muchos de ellos se opusieron activamente a la guerra. Se llegó hasta la plasmación de acciones terroristas que exacerbaban la represión federal y, con ello, el clima de inseguridad social y política que obligaron a un reconocimiento de la inutilidad política estadounidense en sus esfuerzos militares en Vietnam.

La guerra de Vietnam y sus consecuencias en el plano de la cohesión social interna fueron el desencadenante de la crisis del sistema político estadounidense. Esa crisis se desarrolló desde el inicio de la escalada en Vietnam durante el mandato del Presidente Kennedy hasta la dimisión del Presidente Nixon por el escándalo Watergate y terminó decantándose por un mayor control de los poderes del Ejecutivo desde el Legislativo y el Judicial. La limitación final de los poderes del Presidente en torno a los asuntos de Defensa obligó a replantear -ante los imponderables de la Guerra Fría y las implicancias del avance tecnológico- los métodos de optimización funcional y socio-política de la gestión de los recursos humanos en el ámbito de la Defensa.

Ello fue aprovechado, mediante la creación del AVF, para consolidar y cohesionar la sociedad estadounidense desde una determinada línea de acción socio-política: la que andando el tiempo logró los sucesivos mandatos presidenciales de Reagan y Bush.

## **El informe de la Comisión Gates.**

Eliot A. Cohen en su libro "Citizens and Soldiers" efectúa una síntesis histórica del debate sobre el servicio militar en los Estados Unidos y dedica un capítulo al informe de la Comisión Gates creada por el Presidente Richard Nixon el 27 de marzo de 1969.

Por el informe conocemos la intención de Nixon acerca de reformar el sistema de reclutamiento, hecha explícita en un mensaje especial al Congreso el 13 de mayo siguiente. El propósito era suprimir la obligatoriedad del servicio militar en tiempo de paz. La creación del AVF, según Cohen, obedeció más a consideraciones de tipo político que al análisis técnico que la Comisión Gates proporcionó.

De acuerdo con Cohen, en febrero de 1970, los miembros de la Comisión estaban decididos a propiciar la creación del AVF, toda vez que las condicionantes demográficas y productivas previsibles no hacían posible sostener fácilmente una fuerza en torno a los dos y medio millones de integrantes, cifra sobre la que ha rodado la asignación presupuestaria desde la creación del AVF en 1973. Cohen anota que el método y la ideología de los análisis de la Comisión Gates vinieron determinados por los miembros y asesores de la misma, por ejemplo, Milton Friedman o Martín Anderson (personas de la Escuela ultra-liberal de Chicago).

Cohen afirma que éstos entregaron el criterio para el desarrollo del análisis del sistema - método basado en la interacción entre la economía y la estrategia- introducido por Robert S. McNamara, Secretario de Defensa durante las Administraciones de Kennedy y de Johnson.

Hubo un importante esfuerzo destinado a demostrar la falta de tradición del sistema militar obligatorio en la cultura socio-política estadounidense. Se hizo hincapié en que el problema residía en el recurso humano para la defensa en tiempos de paz. Por ello se hizo necesario intentar justificar -incluso matemáticamente- que la conscripción era un impuesto para los ciudadanos. Según Cohen, "*Conscription is a Tax*", fue la primera denominación del capítulo medular del Informe de la Comisión Gates.

La opinión de los uniformados fue ambivalente. Por una parte se evaluaba positivamente los efectos que la voluntariedad de los contingentes de personal tendría en la gestión militar. Por la otra, se temía que la previsible escasa calidad social y educativa de los voluntarios limitara la eficacia de las Fuerzas Armadas. Especialmente, teniendo en consideración la reciente experiencia operativa en la Guerra de Vietnam -junto a la de otros conflictos, como el árabe-israelí- y sustentados en la investigación científica tanto en el campo de las ciencias del comportamiento como del complejo militar-industrial. Los resultados de los trabajos empíricos tendieron a promover la primacía del concepto "combatiente" y que este se impusiera como vector de su reforma institucional y operativa. Los republicanos acogieron bien esa tendencia corporativa y la introdujeron en el programa que les hizo regresar a la Casa Blanca tras el mandato de Carter.

La Comisión Gates, en suma, sirvió al Ejecutivo para argumentar a favor del establecimiento de una convención política en el seno de una sociedad que rechazaba el servicio militar obligatorio como consecuencia de la guerra de Vietnam y de su propio desarrollo social. Al introducir el factor de costo de gestión de recurso humano al mismo nivel que los referidos a los sistemas de armas o instalaciones se obligaba a introducir cambios substanciales en la misma gestión de los asuntos militares en la propia institución militar. Al final, cabe asumirse que se

intentaba lograr un margen de acción autónoma del Ejecutivo más eficaz respecto de los otros poderes del Estado.

### **Estructura y Límite del Funcionamiento del AVF (1973-1994).**

El advenimiento del sistema AVF fue una solución política a un problema real y éste fue adoptado según requerimientos de las políticas interior y exterior estadounidenses a partir de 1973.

Se modernizó la estructura de las Fuerzas Armadas definidas desde la formulación casi bicentenaria de la Cuarta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos que, al tiempo legitima la posesión privada de armas de fuego, instaura los cuerpos armados de los Estados - National Guards- como instrumento de complemento y contrapeso de las Fuerzas Armadas regulares y sus fuerzas de reserva federales. Se concibió una nueva economía de escala en la gestión de recurso humano, de manera similar a cómo se articularía otra, años después, para la gestión de las nuevas tecnologías como lo fue la Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI) durante los mandatos de Reagan.

Para captar personal de tropa voluntario en tiempo de paz se extendieron las ofertas de contraprestaciones y promociones personales vigentes anteriormente. Desde la institución militar se insistió en que el único medio para no perder la calidad de su recurso humano con el acceso de voluntarios tenía que realizarse una atracción y una selección de los mejores postulantes.

Se concibió el reclutamiento de la fuerza de voluntarios como una oferta en el mercado de trabajo que permitiera cubrir dos tipos de demanda: la institución funcional y el individuo ocupacional. Para ello se buscó incrementar el prestigio de la función militar mediante la demostración de que el personal militar de tropa satisfacía sus expectativas socio-profesionales no sólo dentro de la institución sino al finalizar su contrato.

Campañas de publicidad prolongadas como la llevada a efecto por el Ejército, cuyo slogan "Be all you can be", no fueron concebidas sólo como una mera campaña de imagen que satisficiera la autoestima de los militares profesionales. Se ofrecía a la sociedad, mediante el recurso a las técnicas del mercado, un producto real y de calidad contrastable por parte de los potenciales usuarios. Películas y anuncios fueron realizados para permitir que, después de la prestación de su servicio definido en el contrato, los integrantes del AVF pudieran mostrar en sus entornos inmediatos que su esfuerzo personal había sido reconocido por la institución militar y, por extensión, por el sistema socio-político.

El elemento primordial en el éxito relativo del sistema de AVF que impulsa a muchos jóvenes con estudios medios a ingresar a las Fuerzas Armadas se sustenta en el incentivo de ofrecer financiamiento para completar estudios universitarios o de alta cualificación laboral. Este tipo de incentivos se produce en un país donde los costos que conlleva la educación superior y la formación profesional es alta. El incentivo educacional cubre los costos reales de la enseñanza, a cambio de determinado número de años de servicio en las instituciones de la Defensa. Estos incentivos se encuentran someramente subsidiados por los presupuestos públicos.