

LA DEFENSA ESTADOUNIDENSE EN EL MARCO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y LA INCERTIDUMBRE ESTRATÉGICA

Guillem COLOM PIELLA
Doctor en Seguridad Internacional
Máster en Relaciones Internacionales

Introducción



Desde el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos ha realizado importantes cambios en su arquitectura de seguridad y defensa para acomodarse a un ambiente estratégico en constante evolución. Inicialmente, estos se enfocaron a la adaptación del entramado militar norteamericano, a la disipación de la amenaza soviética y al logro de una «revolución en los asuntos militares», que prometía garantizar la futura supremacía militar del país. Tras los trágicos sucesos de septiembre de 2001, la «transformación» se convirtió en un imperativo estratégico para enfrentarse a los nuevos peligros, a la paz y a la seguridad global. No obstante, estos planes transformadores se vieron superados por la realidad afgana e iraquí, que impuso nuevos requerimientos operativos a la fuerza y obligó al Pentágono a reconducir la transformación para resolver las carencias presentes en detrimento de prepararse para hipotéticos conflictos futuros. A día de hoy, tras una larga guerra contra el terror, dos onerosas campañas bélicas, el declive norteamericano y el auge de nuevas potencias o la crisis económica global, Estados Unidos se halla en una encrucijada estratégica. Washington debe replantear su política de defensa y dotarse de las capacidades militares más adecuadas para los conflictos futuros en un momento caracterizado por la redefinición de la estructura del poder internacional, la indefinición estratégica y la moderación económica. Conociendo estos elementos, el presente artículo describirá la situación actual de la defensa estadounidense e identificará algunos de los elementos que deberán guiar el planeamiento estratégico del país para los años venideros.



Soldados de Estados Unidos durante una emboscada en Afganistán.

El entorno de seguridad tras la guerra contra el terror

El mundo de hoy nada tiene que ver con el que académicos, políticos o militares de todo el globo imaginaron en plena euforia poscomunista (1). Todos los planteamientos internacionales y estratégicos trazados durante la inmediata posguerra fría quedaron superados por los acontecimientos de septiembre de 2001. Para Estados Unidos, el 11-S acabó con la «pausa estratégica» de los noventa, terminó con su modelo de seguridad nacional vigente, reveló la inadecuación de los ejes que guiaron su planteamiento de la defensa y obligó al país a participar en una larga «guerra de necesidad» (2).

En efecto, la llamada guerra contra el terror ha sido el elemento que ha definido las relaciones internacionales entre los años 2001 y 2011. Materializada con la búsqueda y eliminación de Osama Bin Laden y las campañas de Afganistán e Irak, estos diez años han servido para exponer el nuevo rostro de

(1) Aunque los ejemplos son innumerables, destacan sin duda alguna los trabajos de KRAUTHAMMER, Charles: *The Unipolar Moment*, en *Foreign Affairs*, vol. 70, n.º 1 (enero-febrero 1991), pp. 23-33, o FUKUYAMA, Francis: *The End of History and the Last Man*. Nueva York, Free Press, 1992.

(2) FOLEY, Conor: *The Thin Blue Line: How Humanitarianism Went to War*. Nueva York, Verso, 2008.

la guerra, revelar los límites del poder militar estadounidense, acabar con la ilusoria unipolaridad del orden internacional y facilitar la consolidación de nuevas potencias capaces de limitar la influencia y disputar la hegemonía regional a Estados Unidos (3).

Desde un punto de vista político, Afganistán e Irak han puesto de manifiesto la extrema dificultad que se presenta a una democracia avanzada como la norteamericana para emplear la fuerza armada en defensa de su interés nacional y la inviabilidad práctica de mantener largas campañas militares con independencia de los fines que se pretenden. También han expuesto la volubilidad de la opinión pública, la influencia de los medios de comunicación de masas para condicionar la acción política, la incompatibilidad entre los ciclos políticos y las opciones estratégicas, las limitaciones del *ius in bello* en los conflictos actuales, la peligrosidad de los cambios de régimen o la inviabilidad práctica de las labores de construcción nacional (4).

Desde una óptica militar, estas campañas han vuelto a demostrar la imbatibilidad de Estados Unidos en el terreno convencional. Sin embargo, también han supuesto un baño de realismo que ha terminado con las proclamas revolucionarias de los noventa y han obligado a revisar los pilares de la política de defensa y militar del país. Estas también han vuelto a exponer las carencias del *nuevo* paradigma militar americano, enfocado al logro de victorias rápidas, decisivas y sin apenas daños colaterales mediante el empleo de una fuerza abrumadora y quirúrgica (5). Aunque idóneo para garantizar la supremacía militar del país, este modelo es inadecuado para conducir operaciones de baja o media intensidad o para realizar labores que escapan a los tradicionales cometidos de los ejércitos. Pero sobre todo, estos conflictos han recordado a Washington las limitaciones de la tecnología y la incapacidad de ver lo que sucede *en el otro lado de la colina*, han acabado con el espejismo de las guerras limpias y servido para ratificar la inmutable naturaleza de la guerra, donde la violencia, la destrucción y la muerte son sus elementos definidores, y para recordar que la fuerza armada debe emplearse como último recurso, de manera racional y orientada al logro de unos objetivos claramente definidos, realistas y alcanzables en tiempo, espacio y forma.

(3) COLOM, Guillem: «Los límites del poder militar estadounidense», en *Política y Estrategia*, n.º 116 (julio-diciembre 2010), pp. 190-208.

(4) GVOSDEV, Nikolas, y REVERON, Derek S.: «Waging War, Building States», en *Policy Review*, n.º 163 (octubre 2010), pp. 29-42.

(5) BOOT, Max: «The New American Way of War», en *Foreign Affairs*, vol. 82, n.º 4 (julio-agosto 2003), pp. 41-58.

La defensa estadounidense hoy

Y mientras las lecciones de ambas campañas se integran en el pensamiento estratégico estadounidense, su planeamiento de la defensa continúa enfocado a resolver los problemas presentes. Asumiendo que la máxima prioridad del Pentágono consiste en reestablecer el equilibrio entre nivel de ambición, estructura de fuerzas y catálogo de capacidades en una difícil coyuntura global (6), sus responsables están llevando a cabo una amplia batería de medidas, entre las que destacan las siguientes:

- Reducción de los gastos corrientes del Departamento mediante racionalización de funciones, contención del gasto en instalaciones y personal, reorganización de los Mandos Combatientes, baja de plataformas y desactivación de unidades.
- Reforma del proceso de adquisición de armamento y material para reducir su coste, flexibilizar su obtención, fiscalizar los procedimientos, incrementar la competencia y acelerar su puesta en servicio (7).
- Cancelación, redefinición, dilatación o reducción en las opciones de compra de varios programas estrella del Pentágono, como el Sistema de Combate Futuro y el helicóptero *CSAR(X)* del Ejército de Tierra, el caza *F-22*, el cazabombardero *F-35*, el avión de transporte *C-17* o el tanquero *KC(X)* de la Fuerza Aérea, los submarinos de la clase *Virginia* y el Buque de Combate Litoral de la Armada o el convertiplano *V-22* y el Vehículo de Combate Expedicionario del Cuerpo de Marines.
- Modernización del material heredado, adquisición de capacidades consideradas esenciales (sistemas no-tripulados, equipos *C⁴ISTAR*, capacidades de ciberdefensa, armamento inteligente o defensa de misiles) y la definición de capacidades futuras, entre las que destaca la batalla aeronaval (*Air-Sea Battle*) (8).
- Adaptación de la estrategia militar norteamericana al escenario político actual. Ello requiere ajustar los objetivos de fuerza, el catálogo de

(6) Inicialmente planteado por el secretario de Defensa Robert Gates en el año 2008, este objetivo ha sido ratificado por Leon Panetta y muy posiblemente por el titular del Pentágono que lo sustituya tras las elecciones de 2012. GATES, Robert: «A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age», en *Foreign Affairs*, vol. 89, n.º 1 (enero-febrero 2009), pp. 6-18.

(7) SCHWARTZ, Moshe: *Defense Acquisitions: How DoD Acquires Weapon Systems and Recent Efforts to Reform the Process*, CRS RL-34026, Washington DC: Congressional Research Service, 2010.

(8) KREPINEVICH, Andrew: *Why Air-Sea Battle?*, Washington DC: Center for Strategic & Budgetary Assessments, 2010; o WILLIAMS, Noel J.: «Air-Sea Battle: an operational concept looking for a strategy», en *Air Forces Journal* (septiembre 2011), en: www.armedforcesjournal.com/2011/09/17558138.

capacidades, los patrones de despliegue y el planeamiento de recursos al nivel de ambición propuesto en la *Revisión Cuadrienal de la Defensa 2010* y la *Estrategia Nacional Militar 2011* (9).

Aplicadas en una coyuntura en la que la sensación de amenaza que surgió tras los sucesos del 11-S parecen haberse debilitado, y coincidiendo con la salida definitiva de Irak y la inminente retirada de Afganistán, estas iniciativas intervendrán para que el país abandone los grandes despliegues globales, las largas campañas militares y las labores de seguridad, estabilización, apoyo militar a la reconstrucción o la lucha contra la insurgencia; y lo sustituyan por un progresivo repliegue —o *desenganche* estratégico— global, descarten las grandes operaciones de cambio de régimen y de construcción nacional o primen las capacidades de inteligencia estratégica, la asistencia militar a terceros países, las operaciones limitadas temporal y geográficamente o las acciones contraterroristas con el fin de garantizar su supremacía internacional futura.

No obstante, es probable que este conjunto de iniciativas encaminadas a acabar con la herencia de Afganistán e Irak y adaptar la defensa del país a la coyuntura actual requieran ser revisadas a tenor de la crisis económica y la evolución del panorama estratégico. En este sentido, desde que estalló la crisis en el año 2008, el gasto público estadounidense ha sufrido una importante contracción. Aunque el ajuste del gasto está siendo menor que en Europa, desde 2009 se observa una progresiva disminución del presupuesto federal que también está afectando las cuentas del Pentágono. Aunque en términos absolutos, el gasto militar ha continuado aumentando desde el inicio de la crisis (10), si este se observa en términos relativos y descontando la inflación, no sólo está sufriendo una severa reducción que compromete la estructura de fuerzas, el catálogo de capacidades y los planes de adquisición recientemente planteados, sino que el grueso del mismo se emplea para financiar las campañas afgana e iraquí y sufragar los enormes gastos corrientes del Pentágono, en detrimento de la investigación y desarrollo de capacidades militares futuras o la obtención de nuevos sistemas de defensa (11).

En consecuencia, esta contracción del gasto —que probablemente continuará a lo largo de los próximos ejercicios presupuestarios— no sólo obligará a revisar nuevamente a la baja los objetivos de fuerzas, catálogos de capacidades, proyectos de modernización y líneas maestras de la transformación mili-

(9) Office of the Secretary of Defense: *Quadrennial Defense Review*, Washington DC: US Government Printing Office, 2010, y Chairman of the Joint Chiefs of Staff: *2011 National Military Strategy*, Washington DC: US Government Printing Office, 2011.

(10) Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI]: *SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo: SIPRI, 2011.

(11) Office of Management and Budget: *Budget of the United States Government. Fiscal Year 2012*, Washington DC: US Government Printing Office, 2011.

tar del país recientemente trazados; sino que también dificultará su planeamiento de la defensa, puesto que cualquier decisión que tome el Pentágono hoy hipotecará el futuro de sus fuerzas armadas y determinará su capacidad para afrontar con éxito los retos emergentes (12).

La defensa estadounidense del mañana

Efectivamente, en una coyuntura marcada por la incertidumbre estratégica, la indeterminación política, la moderación presupuestaria y la reformulación de la transformación militar, Estados Unidos debe especificar hoy cómo serán sus ejércitos del mañana. Por tanto, el actual secretario de Defensa y el que lo sustituya tras los comicios de 2012, deberá racionalizar el funcionamiento del Pentágono y elegir qué capacidades militares desarrollar, cuáles descartar y cuáles conservar; y para ello deberá plantear un nivel de ambición realista y asequible, fundamentar sus decisiones sobre consideraciones estratégicas y operativas, superar la falsa dicotomía existente entre fuerzas específicas para conflictos convencionales e irregulares y vencer las inercias de una institución militar reticente al cambio y erosionada tras Afganistán e Irak.

En este sentido, mientras la guerra contra el terror va retrocediendo a un discreto segundo plano de la agenda estratégica estadounidense, su comunidad de defensa parece volver a interesarse por otros riesgos y amenazas más *tradicionales* y susceptibles de alterar la estructura del sistema internacional. Así, los grandes retos del periodo anterior, como la guerra contra el terror, los cambios de régimen y la construcción de estados, los adversarios irregulares o las insurgencias, parecen haber dejado paso a nuevos peligros, como la proliferación de armamento de destrucción masiva, la inestabilidad del mundo árabe y musulmán, la competición entre poderes emergentes y potencias consolidadas por la hegemonía regional y el control de los recursos, la geopolítica del escenario Asia-Pacífico y el gigante chino, la carrera armamentística del Lejano Oriente o las amenazas que se ciernen sobre el libre acceso a los bienes comunes globales (*global commons*), como los mares, los cielos, el espacio, el ciberespacio o los flujos de información (13).

La inclusión de estos riesgos y amenazas de distinta naturaleza, procedencia y alcance en la agenda estratégica del país entrañará un importante baño de realismo. Ello no solo motivará el resurgimiento del análisis geopo-

(12) CORDESMAN, Anthony: *Defense Budgets Cuts and Non-Traditional Threats to US Strategy*, Washington DC: Center for Strategic & International Studies, 2011.

(13) DENMARK, Abraham M., y MULVENON, James: *Contested Commons: the Future of American Military Power in a Multipolar World*. Washington DC: Center for a New American Security, 2010.

lítico y el retorno del pragmatismo estratégico (14), sino que también recordará a Estados Unidos que si pretende mantener su supremacía militar futura, este deberá asumir que la misión principal de los ejércitos es ganar guerras y el objetivo de los estados es garantizar la seguridad y defender — con todos los medios posibles — el interés nacional.

En consecuencia, es muy previsible que las fuerzas armadas estadounidenses no solo refuercen su capacidad de acción conjunta dentro de un Enfoque Gubernamental (*Whole-of-Government Approach*) en detrimento de la acción combinada en el contexto de cualquier hipotético Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) multinacional y se preparen para combatir en toda la gama de las operaciones, sino también generar todas aquellas capacidades necesarias para consolidar su supremacía frente a cualquier futuro adversario. Ello no solo requerirá controlar los mares, los cielos y la tierra, sino el espacio, el ciberespacio y la información, tres dimensiones del espectro operativo cada vez más relevantes para las guerras del futuro y en las que Estados Unidos está obligado a mantener la delantera si pretende conservar su *statu quo*.

Este conjunto de actuaciones demandan una plena determinación política y su desarrollo entrañará enormes cambios en la concepción, administración, funcionamiento y gestión del Pentágono. Es por ello que la reforma del planeamiento de la defensa, la redefinición de la transformación militar y la institucionalización del cambio continuo entre las fuerzas armadas en una coyuntura marcada por la indefinición estratégica y la escasez de recursos se plantean como las principales líneas del pensamiento estratégico estadounidense y los mayores retos que debe superar el entramado de seguridad y defensa del país tras la larga guerra contra el terror.

Conclusiones

Durante los próximos años, Estados Unidos deberá desenvolverse en un entorno de seguridad muy distinto del que definió las relaciones internacionales en la inmediata posguerra fría o durante la guerra contra el terror. En efecto, la sensación de amenaza surgida tras el 11-S se ha debilitado, la salida de Irak ya se ha producido y la retirada de Afganistán está próxima, Washington ha dejado de ser el único polo del poder mundial y su retraimiento estratégico parece cada vez mayor. Además, la consolidación de este nuevo escenario ha coincidido con una crisis económica global que ha puesto a Estados Unidos en una delicada situación, puesto que deberá redefinir a la baja los objetivos de fuerzas, catálogos de capacidades, planes de modernización de material o

(14) FOJÓN, Enrique: *El análisis estratégico: la vuelta al pragmatismo*, Documento de Trabajo 15/2009. Madrid: Real Instituto ElCano, 2009.

patrones de despliegue recientemente planteados para garantizar los objetivos de seguridad nacional del país.

A fecha de hoy, Estados Unidos no solo debe superar la envenenada herencia de la guerra contra el terror mientras acomoda su arquitectura de seguridad y defensa al entorno actual en una coyuntura marcada por la escasez de recursos, sino que también deberá empezar a perfilar hoy qué tipo de fuerzas armadas necesitará para el mañana. Tal empresa demandará redefinir su espacio geoestratégico, zonas de interés y objetivos de seguridad, examinar las tendencias globales para anticipar los retos emergentes, reformular su política de defensa y redefinir nuevamente el proceso de transformación. Y todo ello lo deberá llevar a cabo en una coyuntura marcada por la incertidumbre estratégica, la crisis económica y la reconfiguración del poder global.

