

*Carlos Javier Frías Sánchez**

El sistema internacional y las
Fuerzas Armadas en el horizonte
2050

El sistema internacional y las Fuerzas Armadas en el horizonte 2050

Resumen

Los posibles escenarios de empleo de las Fuerzas Armadas en las próximas décadas estarán condicionados por la estabilidad del sistema internacional. La nueva estructura de este sistema apunta hacia una multipolaridad desequilibrada, en la que Estados Unidos irá perdiendo progresivamente su ventaja con respecto a sus rivales.

La forma de actuar de las Fuerzas Armadas está codificada en su doctrina. Esta nace de su experiencia, de la aparición de nuevos conceptos, nuevas tecnologías o de cambios en las necesidades del Estado y de los valores dominantes en sus sociedades.

El estudio de la evolución de estas fuentes doctrinales en este marco general permite extraer algunas previsiones sobre el tipo de operaciones posibles y la eficacia que se puede esperar de las Fuerzas Armadas en Europa.

Abstract

Possible deployment scenarios for the Western Armed Forces in the incoming decades will be conditioned by the stability of the International System. The new structure of this System aims towards an unbalanced multipolarity, where the USA will lose progressively its advantage with respect to its potential competitors.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The behavior of the Armed Forces is described in their Doctrine. This one is born out of the war experience, the arrival of new concepts, innovative technology, changes in the needs of their parent States and the dominant values of their societies.

The study of the possible evolution of these sources of doctrine in the general framework of the evolution of the International System may allow for some predictions on the type of operations and the effectiveness we can expect from the European Armed Forces.

Palabras clave

Sistema internacional, doctrina, tecnología, RUK, A2/AD, conflictos de elección, operaciones de estabilización, combate de alta intensidad, guerras por delegación.

Keywords

International System, doctrine, technology, RUK, A2/AD, conflicts of choice, stabilization operations, high-intensity combat, proxy wars.

Definición y relevancia

Una de las características más frecuentes de los estudios prospectivos es que, en la mayoría de los casos, presentan un futuro muy parecido al presente, «cambiando la fecha» y acentuando algunos rasgos considerados esenciales. Sin embargo, estas predicciones continuistas nacen de la propia forma de hacerlas: se analizan las tendencias actuales y se intenta deducir cuáles son las consecuencias de la evolución prevista de estas tendencias en el horizonte futuro. Puesto que las tendencias analizadas son actuales, es decir, ya existentes, el futuro deducido difícilmente es «revolucionario», en el sentido de ser radicalmente distinto al presente.

La forma de actuar de las Fuerzas Armadas, actual y futura, está codificada en su doctrina. La doctrina actúa como un «puente» entre la «teoría» sobre la guerra y su «práctica». Toda doctrina nace de una teoría que contiene una idea sobre la guerra, sobre el combate y sobre el modo de vencer, entendida como «una explicación de las necesidades que se plantearán en la siguiente guerra y como deberá combatirse para vencer en ella»¹.

Las Fuerzas Armadas se configuran para ejecutar una doctrina determinada, que obliga a disponer de medios específicos, organizaciones capaces de ejecutarla, y personal adiestrado para hacerlo. En consecuencia, en un caso ideal, su estructura, medios y materiales se diseñan y escogen en función de esa doctrina, y su personal se selecciona y entrena en función de ella.

Según esa doctrina (y sus consecuencias organizativas), los Ejércitos son aptos para operaciones ofensivas, defensivas, de estabilización, de contrainsurgencia... Cuanto más específica sea una doctrina (cuanto más se centre en un tipo concreto de operaciones), mejor se adaptará un Ejército a ella; en sentido opuesto, cuanto más variadas sean las tareas que se pretende que ejecute, peor realizará cada una de ellas, y, además, necesitará más recursos, pues determinados medios solo son aptos para unos tipos de operaciones, siendo inútiles para otros. Además, la aplicación de determinadas doctrinas exige disponer de medios más costosos o de personal más preparado, lo que no siempre está al alcance de los Estados. Por estos motivos, la doctrina es un elemento fundamental para comprender cuáles son las opciones de

¹ ROSEN, Stephen P. *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*. Ithaca: Cornell University Press 1994, p. 20.

empleo que unas Fuerzas Armadas determinadas ofrecen al nivel político de su Estado²: hay Fuerzas Armadas sin capacidad ofensiva, otras son eminentemente ofensivas, otras no tienen capacidad para ejecutar operaciones prolongadas...

La base de la doctrina suele nacer, en general, de la experiencia: los Ejércitos «aprenden» de los conflictos en los que se ven envueltos e intentan adaptar sus métodos para prevalecer en el campo de batalla. Por esto, es común decir que los Ejércitos se preparan «para la guerra pasada». Sin embargo, en ocasiones esta teoría nace de la aparición de nuevos conceptos, nuevas tecnologías o de cambios en las necesidades del Estado³.

A estos factores es necesario añadir el carácter sociológico de los Ejércitos. Por ejemplo, un Ejército de recluta obligatoria con personal poco adiestrado no puede ejecutar doctrinas complejas que exijan grandes habilidades, ni un Ejército mercenario puede ejecutar operaciones que impliquen gran número de bajas propias.

Un factor adicional importante es la «ideología dominante»⁴ de sus sociedades de origen: determinados métodos o procedimientos militares son posibles o no, en función de la escala de valores de cada sociedad⁵.

Evolución

La experiencia

Resulta casi una obviedad citar que la experiencia reciente de los Ejércitos occidentales (a excepción —parcial— de los norteamericanos) se limita a operaciones de estabilización en Estados fallidos del tercer mundo. Estas operaciones responden en general al modelo denominado *Three Block War*, propuesto por el general (*U.S. Marines*) Charles Krulak⁶: «En un momento dado, nuestros soldados estarán alimentando y repartiendo ropa a refugiados, proporcionando ayuda humanitaria. En el momento siguiente estarán separando a dos facciones en conflicto —ejecutando operaciones de

² POSEN, Barry S. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca: Cornell University Press 1986.

³ GRISSOM, Adam. «The future of military innovation studies». *Journal of Strategic Studies*, vol. 29, n.º 5, 2006, pp. 908-924.

⁴ ALTHUSSER, Louis. «Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan». 1969. [23 de julio de 2017]. Web de la Universidad Complutense de Madrid, en http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/e_books/althusser/.

⁵ KEEGAN, John. *A History of Warfare*. Nueva York: Alfred Knopf, 2001.

⁶ KRULAK, Charles. «The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War». *Marine Corps Gazette*, enero de 1999, pp. 18-23.

mantenimiento de paz—, y, finalmente, estarán combatiendo una batalla de media intensidad altamente letal, todo el mismo día... y en el espacio de tres manzanas de casas».

Esta situación es común a la inmensa mayoría de los Ejércitos occidentales. E, incluso en el caso de nuestros aliados más belicosos, desde la guerra de Corea no se han enfrentado a un enemigo ni siquiera cercano en términos de capacidades militares.

La experiencia adquirida en estos conflictos ya está moldeando nuestra doctrina actual, y en consecuencia, nuestras capacidades. Esto se debe, por un lado, a la necesidad imperiosa de adaptarse a un tipo de conflicto en curso, y, por otro, a que la experiencia profesional de los mandos de los Ejércitos cada vez está más basada en su experiencia personal nacida del despliegue en estos tipos de operaciones. El adiestramiento o las prioridades en la asignación de medios y recursos (siempre escasos) también se han dirigido preferentemente a capacitar a los Ejércitos para operar en este tipo de conflictos, en detrimento de las más costosas capacidades para ejecutar combate interarmas de alta intensidad.

En realidad, cuanto más tiempo haya transcurrido desde las últimas operaciones de combate de alta intensidad, más difícil será recuperar la competencia en este tipo de combate. Si, además, los ejercicios se orientan preferentemente hacia las operaciones de estabilización, la capacidad de operar con eficacia en ambiente de alta intensidad será progresivamente menor.

A corto plazo, los Ejércitos occidentales mantendrán cierta capacidad de combate de alta intensidad, pero a medio plazo y, especialmente, a largo, esa capacidad se irá erosionando.

Las necesidades de los Estados

Todos los estudios recientes sobre el futuro de la seguridad y la defensa coinciden en que la posibilidad de un conflicto militar que ponga en riesgo la existencia o la soberanía de los Estados europeos u occidentales es muy remota⁷. Como consecuencia, lo que los Estados precisarán de sus Fuerzas Armadas occidentales será su competencia en operaciones de estabilización en Estados fallidos del Tercer Mundo. Este tipo de operaciones tienen características muy concretas:

⁷ JORDAN, Javier. *Grandes tendencias políticas y sociales de interés para la Seguridad y la Defensa. Perspectivas europeas y norteamericanas*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017.

- Por un lado, estas operaciones son «conflictos de elección», de carácter opcional, pues tienen implicaciones internacionales, humanitarias o de seguridad para el Estado implicado, pero cuyas consecuencias directas son limitadas para su seguridad nacional o, al menos, no inmediatas, por oposición a los «conflictos de necesidad», que serían aquellos con impacto directo y consecuencias severas e inmediatas para la seguridad nacional⁸. La especialización de las Fuerzas Armadas en este tipo de operaciones implicará que su papel dentro de la sociedad será cada vez menos «fundamental», lejos de la concepción decimonónica de los Ejércitos como «columna vertebral» del Estado, y cada vez más como una herramienta auxiliar de política exterior. El paso de ese rol esencial dentro del Estado, —en tanto que encarnación del «monopolio legítimo de la violencia» que Weber consideraba el rasgo definitorio del Estado⁹— hacia un papel meramente opcional implicará continuos recortes presupuestarios, en consonancia con la disminución de la importancia de su acción en el conjunto del Estado.
- La doctrina y los procedimientos de empleo de las Fuerzas Armadas en este tipo de operaciones, así como el tipo de armas necesarias, son diferentes de los requeridos para el combate de alta intensidad. Como consecuencia de la citada previsible reducción presupuestaria, y dada su poca probabilidad de ocurrencia, el adiestramiento y los medios de combate aptos para el conflicto de alta intensidad serán cada vez más escasos, hasta el punto de que los Ejércitos occidentales perderán en gran medida su capacidad para ejecutar ese tipo de combate.
- Las operaciones de estabilización se caracterizan por ser «intensivas en personal»: su ejecución requiere proteger y ejercer el control de la población en zonas muy amplias. Esto implica la necesidad de «atomizar» la fuerza desplegada en destacamentos muy pequeños, para cubrir grandes extensiones de terreno y mostrar presencia en muchos puntos simultáneamente. La concentración de la población en megaciudades implica que este escenario de actuación —particularmente exigente en términos de número de tropas y vulnerabilidad— será cada vez más frecuente. Sin embargo, esta dispersión en pequeñas unidades las hace vulnerables a ataques puntuales de los insurgentes. Pese a esta necesidad, las condiciones demográficas y

⁸ DIBB. «The Importance of the Inner Arc to Australian Defence Policy and Planning». *Australian Security Challenges*, vol.8, n.º 4, 2012, pp. 13-31.

⁹ WEBER, Max. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial 1979, p. 92.

presupuestarias harán que los Ejércitos sean progresivamente más pequeños, por lo que la tendencia a combatir «guerras por delegación» se incrementará: los Ejércitos occidentales intentarán por todos los medios evitar implicarse en operaciones que requieran el despliegue de grandes contingentes de tropas terrestres. Estas «guerras por delegación» tendrán como modelo la invasión de Afganistán en 2001 o la actual guerra de Siria contra el Estado Islámico: las Fuerzas Armadas occidentales proporcionarán apoyo de fuegos (especialmente aéreo, por su baja vulnerabilidad en ese entorno), armas, comunicaciones, artillería, adiestramiento... pero desplegarán el mínimo imprescindible de tropas terrestres. El desarrollo de UAV cada vez más capaces tan solo acentuará esta tendencia. Sin embargo, estas «guerras por delegación» tienen muchos inconvenientes: al no tener el control del terreno, las potencias occidentales tienen una influencia limitada en el futuro político y social del territorio, incluso en caso de victoria «propia»; además de ello, los objetivos políticos de los grupos locales apoyados muy rara vez coincidirán plenamente con los de las potencias occidentales, con lo que acabar con un enemigo en un momento dado no implica necesariamente alcanzar una situación mejor que la existente antes del conflicto. La situación política de Libia tras la caída de Gadafi es un ejemplo del primero de los inconvenientes citados, mientras que las consecuencias del apoyo norteamericano a los guerrilleros afganos que combatieron a los soviéticos son un ejemplo claro del segundo de los problemas expuestos.

Los atentados terroristas en suelo europeo han tenido como respuesta el despliegue de patrullas militares en labores de seguridad ciudadana. El recurso a los Ejércitos para complementar capacidades insuficientes de las Fuerzas de Seguridad del Estado (FSE) ha sido tradicionalmente una solución puntual, y adoptada muy reticentemente. Sin embargo, desde que los franceses iniciaron el despliegue de soldados en las ciudades en 1995, en el marco del sistema *Vigipirate*, varios países europeos que han sufrido atentados islamistas han desplegado igualmente tropas. Hoy es fácil ver patrullas militares en Bélgica y Reino Unido, pero también en Chequia o Hungría.

La diferenciación entre las labores de la policía y las del Ejército es relativamente reciente. Este paso se hizo inevitable por muchos motivos, pero no fue el menor la diferente forma de actuación exigible a las Fuerzas Armadas y a los cuerpos policiales: estos últimos están mucho más constreñidos en el uso de la fuerza, y, además, deben obtener evidencias defendibles ante un juez, en un marco de garantías muy estricto. En

cambio, las Fuerzas Armadas tienen como principal forma de acción el uso de la fuerza, y sus capacidades de actuación no letal o de obtener evidencias con valor judicial son muy escasas. En consecuencia, su empleo en labores policiales comporta riesgos evidentes.

Sin embargo, el recurso a las Fuerzas Armadas para complementar a las FSE —que debe ser excepcional— siempre es tentador: permite mostrar a la población «que se hace algo», tiene un coste relativamente reducido (no requiere expandir las FSE), y siempre se espera que la crisis de seguridad sea puntual, no «estructural»... Sin embargo, el caso francés es revelador: su Ejército lleva desplegado en este tipo de misiones más de veinte años! (inicialmente en el marco del sistema *Vigipirate* y después como operación *Sentinelle*). En el mismo sentido, Austria ha anunciado el despliegue de sus tropas en la frontera con Italia para controlar la inmigración ilegal¹⁰, como ya hicieron Hungría, Serbia...

Este tipo de despliegues será cada vez más frecuente, y no exento de consecuencias:

- Por un lado, aparece la necesidad de instruir al personal militar en procedimientos de actuación no letales y en las peculiaridades del marco legal aplicable. De no hacerse, los riesgos son importantes: en general, los Ejércitos carecen de medios no letales, y la exhibición de armas que no van a usarse implica siempre el riesgo de envalentonar a los que se pretende disuadir. Por otro lado, cualquier actuación delictiva corre el riesgo de quedar impune ante las limitaciones del personal militar para seguir los procedimientos legales aplicables. En consecuencia, nace una necesidad adicional de adiestramiento, que detraerá tiempo para el entrenamiento en sus funciones principales. Nuevamente, la capacidad de combate de alta intensidad (el más improbable) será la principal perjudicada.
- De forma similar, el tiempo que los Ejércitos pasan patrullando las calles no están desplegados en operaciones exteriores, ni están adiestrándose en sus funciones principales. Como en el caso anterior, la reducción del tiempo de adiestramiento se hará a costa del entrenamiento «menos prioritario», el de combate de alta intensidad (el «menos urgente», al fin).

¹⁰ LOGAN, Ross y PALLEMBERG, Monika. «EU CIVIL WAR: Austria threatens to send army to Italy border in 24 HOURS over migrant row». *Sunday Express*, 17 de julio de 2017.

El impacto de la tecnología

La tecnología ha sido un motor de la doctrina sólo cuando han aparecido avances verdaderamente revolucionarios. En realidad, el proceso normal es que los Ejércitos buscan el modo de adaptar los cambios tecnológicos a la doctrina vigente en cada momento.

Con respecto al combate de alta intensidad, a finales de los años 80, los pensadores militares soviéticos desarrollaron el concepto de «complejo de reconocimiento y ataque» (en sus siglas en ruso, RUK). Para estos pensadores, los avances en sensores y armamento de precisión deberían permitir detectar todos los elementos enemigos desplegados sobre el campo de batalla, y destruirlos de forma casi inmediata¹¹. Esta idea fue adoptada por los norteamericanos y, todavía hoy, se considera que será la forma preferente de combatir en un supuesto conflicto futuro de alta intensidad¹². Significativamente, el empleo de UAV armados en diferentes conflictos actuales es una aplicación a pequeña escala de este concepto.

Las tecnologías que están actualmente en desarrollo favorecen la aplicación de ese concepto. Los sensores disponibles en los años 80 han mejorado exponencialmente, se han abaratado en varios órdenes de magnitud y se han convertido en tecnologías comerciales con muchos usos civiles (y, por ello, de fácil acceso). La tecnología de guiado de las armas ha seguido un proceso paralelo (quizá el caso más evidente sea el del GPS).

El progresivo despliegue de este tipo de RUK implicará importantes cambios en el campo de batalla: la movilidad será esencial, debido al escaso tiempo de reacción disponible entre la detección por el enemigo y el empeño sobre el objetivo detectado. El combate será, en consecuencia, muy ágil y muy móvil y no habrá diferencias entre el día y la noche, pues los sensores serán igualmente eficaces en ambos periodos.

Otra tecnología destacada será la ligada a las redes informáticas, que permitirán un control incluso más estrecho de los escalones de mando superiores sobre los inferiores. Este control debería permitir evitar el fenómeno del «cabo estratégico»¹³, pero aumentará los riesgos de microgestión. De la misma forma, la mejora en estas redes deberá permitir una aplicación real del principio de *reach-back*: solo los elementos

¹¹ WATTS, Barry D. *The Case for Long-Range Strike: 21st Century Scenarios*. Washington: Center for Strategic and Budgetary Assessments 2008.

¹² GOURE, Daniel. *Global Precision Strike*. Arlington: Lexington Institute 2013.

¹³ KRULAK, C. *Op. cit.*

imprescindibles desplegarán en el campo de batalla. Y, cada vez más, los soldados desplegados operarán más como «gestores» de medios productores de fuego desplegados y operados desde miles de kilómetros en la retaguardia: los soldados desplegados pedirán fuegos a estos escalones retrasados, mucho más de lo que emplearán sus armas (que quedarán reducidas al papel de autodefensa). Este concepto tampoco es nuevo: durante la guerra de Vietnam, los equipos *Stingray* del Cuerpo de Marines desplegados en territorio enemigo, consistían simplemente en elementos de enlace de los apoyos de fuego (seis o siete hombres), escoltados por una pequeña unidad de infantería. Su función era exclusivamente descubrir al enemigo para aplicar sobre él toda la potencia de fuego posible, y en términos de bajas causadas, fueron más eficaces que los batallones de Infantería «tradicionales»¹⁴. Esta forma de emplear a las tropas desplegadas es plenamente coherente con el concepto de RUK explicado.

La idea esencial del RUK se encuentra en la base de los sistemas A2/AD (*Anti-Access/Area Denial*) desarrollados o en proceso de desarrollo en la actualidad. La expansión de tecnologías de doble uso a muy bajo precio (desde los sistemas de navegación por satélite —GPS, *Galileo*, *Glonass* o el chino *Beidou*—, hasta los visores nocturnos o los enlaces vía satélite) ha permitido a Estados relativamente débiles o atrasados desarrollar sistemas más o menos capaces de sensores y armas de precisión dirigidas a denegar a sus enemigos (especialmente a Estados Unidos) el acceso a bases próximas desde las que proyectar su poder militar sobre su territorio. China, Irán o Corea del Norte pueden ser imitados en años venideros por otros adversarios locales o regionales de los norteamericanos, llevando a una «balcanización» del entorno internacional de seguridad¹⁵.

El efecto de la puesta en servicio de estos RUK implicará la necesidad de desarrollar y poner en servicio medios capaces de superarlos (un esfuerzo añadido para una potencia hegemónica en proceso de perder su ventaja económica y militar, caso de Estados Unidos) o (más probablemente) la renuncia *de facto* a intervenir en determinados conflictos. De hecho, la destrucción de uno de estos RUK correctamente diseñado y equipado es compleja y costosa, y sólo está al alcance de grandes potencias dotadas de medios militares muy avanzados, muy especializados y muy costosos. Precisamente, el

¹⁴ NORTON, Bruce H. *Stingray: Force Recon Marines behind the Lines in Vietnam*. San Diego: Quadrant Books 2000.

¹⁵ LIEBER, Keir A. y PRESS, Daryl G. «The New Era of Nuclear Weapons, Deterrence, and Conflict». *Strategic Studies Quarterly*, vol.7, n.º 1, de primavera de 2013, p. 3.

tipo de Fuerzas Armadas menos adaptado a las operaciones de estabilización descritas en el epígrafe anterior, y, además, el modelo de Ejércitos más complejo y caro de adquirir, mantener y adiestrar. Muy probablemente, de entre los aliados occidentales, solo Estados Unidos se encuentre a corto plazo (si no es así ya en la actualidad) en condiciones de enfrentarse a uno de estos RUK, incluso de capacidades medianas.

Si Estados Unidos admite (aunque sea por la vía de los hechos) que determinadas zonas del planeta están fuera de su alcance, cada vez más Estados tendrán incentivos para desarrollar y desplegar estos RUK. El mundo resultante será más inestable y violento que en la actualidad, pues ninguna gran potencia estará en disposición de intervenir para poner fin a un conflicto, independientemente de sus circunstancias.

Es difícil suponer que la tecnología tendrá un impacto decisivo en las operaciones de estabilización. De momento, no existen sensores capaces de distinguir un insurgente de un civil pacífico, ni parece probable que aparezcan. Sin embargo, las mejoras en los sensores sí permitirán combatir movimientos insurgentes en aquellas zonas aptas para el uso de sensores: la inmensidad del desierto dejará de ser un refugio para los insurgentes del Sahel, por ejemplo.

Las características sociológicas de los Ejércitos y de las sociedades occidentales

Europa vive en un sistema posmoderno, que no se basa en las teorías tradicionales sobre las relaciones internacionales, sino en el rechazo a la fuerza, y en normas de conducta auto-impuestas, en las que la amoralidad de la «razón de Estado» de Maquiavelo ha sido sustituida por una conciencia moral en asuntos internacionales^{16 17}. El propio concepto de Estado nace de la necesidad de limitar el ejercicio de la violencia, como forma de articular un «pacto social» sobre el que descansa la estructura de la sociedad. En consecuencia, la violencia es una actividad solo «tolerada» (y con muchas limitaciones) en la «ideología dominante» en las sociedades occidentales actuales. Y, sin embargo, la «violencia legítima» (o la amenaza de ejercerla) es la forma de acción que caracteriza a los Ejércitos. La forma de gestionar este conflicto condiciona las restricciones impuestas por cada sociedad a sus Ejércitos en operaciones.

¹⁶ COOPER, Robert. «The new liberal imperialism». *The Guardian*, 13 de agosto de 2015.

¹⁷ KAGAN, Robert. «Power and Weakness. Why the United States and Europe see the world differently». *Policy Review*, 2002, pp. 3-28.

En este sentido, el tipo de conflicto en el que se desenvuelven los Ejércitos implica una mayor o menor tolerancia social hacia el uso de la violencia: en un «conflicto de elección», el nivel de violencia (incluso contra el enemigo) que una sociedad está dispuesta a aceptar es mucho menor que en el caso de un «conflicto de necesidad», más aún en el caso de un conflicto que amenace la propia existencia del Estado envuelto en él. Puesto que la mayoría de los conflictos previsibles serán «de elección», la tolerancia de las sociedades occidentales con respecto al nivel de violencia permisible a sus Ejércitos será muy escasa.

Esta reducida tolerancia social hacia la violencia crea en los Ejércitos dilemas de difícil solución. Para Clausewitz, la guerra es «un conflicto de voluntades enfrentadas» en la que uno de los bandos obliga al otro a plegarse a su voluntad. Esta cesión de voluntad se basa en un cálculo de coste-beneficio: el que se pliega a la voluntad del adversario lo hace porque concluye que los «costes» que asume al oponerse a su enemigo exceden los posibles «beneficios» que se derivarían de imponer su propia voluntad. Sin embargo, este cálculo no siempre es racional, sino que en él entran factores morales: determinados conceptos pueden tener un valor material escaso, pero un valor moral que excede cualquier «coste». Conceptos como la «independencia», la «religión» o la «identidad étnica» no son económicamente cuantificables, pero entran dentro de ese cálculo «coste-beneficio». La acción de las Fuerzas Armadas perseguía aumentar los costes (la «dura mano de la guerra»¹⁸) de oponerse a la voluntad política del contendiente.

Sin entrar en análisis de detalle, lo cierto es que la población local de las zonas en las que las Fuerzas Armadas occidentales desarrollan sus operaciones de estabilización tiene (relativamente) poco que temer de ellas (el «coste» de oponerse a ellas es muy bajo), mientras que los beneficios de su acción (la construcción de Estados «democráticos», de corte occidental y basados en valores habitualmente absolutamente ajenos a esas sociedades) son, en el mejor de los casos, dudosos.

Esta es una tendencia que tenderá a acentuarse en el futuro: si las Fuerzas Armadas occidentales están política y moralmente incapacitadas para incrementar los «costes»

¹⁸ Como escribió el general Sherman a propósito de la campaña en la que arrasó el valle de Shennandoah durante la Guerra de Secesión norteamericana: «No estamos luchando solo con ejércitos hostiles, sino con un pueblo hostil, y debemos hacer que jóvenes y viejos, ricos y pobres, sientan la dura mano de la guerra (...) No podemos cambiar los corazones y las mentes de estas gentes del Sur, pero podemos hacer la guerra tan terrible (y) hacer que detesten tanto la guerra, que pasarán generaciones antes de que vuelvan a recurrir a ella». NEUWIRTH, Rachel. «The hard hand of War». *American Thinker*, 7 de junio de 2007.

que se pueden imponer al adversario, sólo puede contarse con los «beneficios». Y, con respecto a ellos, sigue siendo de actualidad la sentencia de Maquiavelo¹⁹: «Tiene el introductor [de nuevas normas] por enemigos activísimos a cuantos sacaron provecho de los antiguos estatutos, mientras que los que pudieran sacar el suyo de los nuevos no los defienden más que con tibieza. Semejante tibieza proviene en parte de que ellos temen a sus adversarios que se aprovecharon de las antiguas leyes, y en parte de la poca confianza que los hombres tienen en la bondad de las cosas nuevas, hasta que se haya hecho una sólida experiencia de ellas».

Las operaciones militares en estos «conflictos de elección» tienen otras consecuencias: desde el punto de vista moral, es difícil exigir a los profesionales de las Fuerzas Armadas que sacrifiquen sus vidas en operaciones que su sociedad considera marginales o poco importantes (lo que se traduce en medios escasos, despliegues de tropas insuficientes y restricciones de todo tipo a las operaciones). En realidad, lo que se pide a los profesionales de las Fuerzas Armadas es que *arriesguen* sus vidas, y, mientras ese riesgo sea reducido —mientras las operaciones impliquen bajas muy escasas—, estas serán posibles. Si el nivel de bajas fuese superior a un cierto umbral, no es concebible que una parte muy escasa de la sociedad (los miembros de las Fuerzas Armadas) lleven casi en exclusiva el peso de un conflicto que, en principio, afecta al conjunto de esa sociedad. Si esta situación se produjese (y la sociedad no reaccionase), el impacto sobre el reclutamiento podría ser tal que obligase a finalizar el conflicto por el colapso del instrumento militar destinado a ejecutarlo. Como consecuencia, los «conflictos de elección» implican que el número de bajas sea reducido, tanto más cuanto menor sea la implicación en ese conflicto del conjunto de la sociedad. Este es otro factor que desaconseja la intervención de tropas terrestres, y que apunta a un incremento de las «guerras por delegación».

Influencias en el ámbito de la seguridad

Internacional

Es posible afirmar que el sistema internacional se encuentra en un momento de transición entre una estructura unipolar aparecida repentinamente tras el fin de la URSS, y una estructura *multipolar desequilibrada*²⁰, con una superpotencia (Estados Unidos) y

¹⁹ MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. Barcelona: Espasa-Calpe 1977, p. 12.

²⁰ MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W.W. Norton 2003, pp. 334-347.

un cierto número de grandes potencias que van reduciendo su diferencia de capacidades con Estados Unidos.

No existe un consenso firme sobre la estabilidad a corto o medio plazo de los sistemas multipolares. Para algunos autores²¹, la guerra es más probable en la multipolaridad que en la bipolaridad por tres razones:

- En el sistema multipolar hay *más diadas potenciales de conflicto entre grandes y pequeñas potencias*: las pequeñas potencias son más vulnerables al empleo de la fuerza por las grandes potencias y tienen más libertad a la hora de luchar entre sí.
- La multipolaridad favorece los desequilibrios de poder, más probables cuanto mayor es el número de grandes potencias, al generar mayor número de posibilidades de alianza de unas contra otras.
- Las posibles combinaciones de alianzas/enemistades es mayor y dificulta prever el comportamiento de los Estados que se alían o se aliarán con las diferentes potencias, así como calcular la distribución de poder resultante.

Otros²², predicen que, si bien un modelo multipolar debería ser estable a corto plazo y medio plazo, a largo plazo el modelo será progresivamente más inestable: en los modelos multipolares, los contendientes tratarán de aprovechar cualquier ventaja para deshacerse de posibles competidores (ventajas que aparecerán en algunos casos, debido a errores de cálculo de alguno de los contendientes), y además evitarán la aparición de nuevos competidores. El efecto combinado a largo plazo será la desaparición progresiva de competidores. El ejemplo histórico presentado por Deutsch y Singer (la expansión romana por el Mediterráneo) termina en un modelo de multipolaridad en el que una gran potencia es más fuerte que las demás (Roma), ventaja que se va acrecentando progresivamente, generando un mundo en casi permanente conflicto.

Regional

En el periodo de tiempo que nos ocupa, Occidente en general y Europa en particular continuarán perdiendo gran parte de su papel dominante en el mundo. En parte como consecuencia de ello, pero también como causa, Europa sufrirá un creciente proceso de

²¹ *Ibíd.*, pp. 338-346.

²² DEUTSCH, Karl W. y SINGER, David J. «Multipolar Power Systems and International Stability». *World Politics*, vol. 16, n.º 3, abril de 1964, pp. 390-406.

retraimiento estratégico. Las tendencias apuntadas parecen indicar que este proceso no hará sino acentuarse. La dependencia europea con respecto a Estados Unidos en materia de seguridad no hará sino crecer, tanto más cuanto las Fuerzas Armadas europeas vean reducirse progresivamente su capacidad real de combatir en ambiente de alta intensidad. En un mundo crecientemente inestable, esto conduciría a largo plazo a una mayor inseguridad en nuestro continente.

A corto y medio plazo, las tendencias descritas para los Ejércitos occidentales apuntan a que Europa seguirá manteniendo una cierta capacidad de ejecutar operaciones de estabilización, siempre con el imprescindible apoyo de Estados Unidos, preferentemente «por delegación». Sin embargo, esta capacidad continuará deteriorándose, por las limitaciones presupuestarias (derivadas de las crecientes necesidades de gastos sociales) y por la también creciente repulsa de las sociedades occidentales al empleo de la violencia. Ambos factores se traducirán en unas Fuerzas Armadas menos capaces y más restringidas en el empleo de su forma de acción esencial, la «violencia legítima». En consecuencia, es previsible que las operaciones de estabilización que se realicen serán poco eficaces, lo que contribuirá a reforzar el retraimiento estratégico comentado. Sin embargo, mientras Europa siga cobijada bajo el eficaz «paraguas de seguridad» norteamericano (y mientras este siga siendo «eficaz»), es muy posible que los europeos sigamos viviendo en la ficción de que la guerra es un fenómeno del pasado. No obstante, los medios militares no permitirán hacer frente más que de forma limitada a crisis humanitarias o a colapsos políticos en los Estados situados en la vecindad europea: las insurgencias, las hambrunas o las guerras civiles en el entorno europeo, con su consecuencia de migraciones incontroladas, seguirán siendo fenómenos recurrentes y, probablemente, cada vez más importantes en frecuencia y entidad. No obstante, el citado paraguas de seguridad norteamericano irá decreciendo en compromiso con los aliados europeos (cuya alianza cada vez aportará menos a Estados Unidos, como consecuencia del cambio del eje económico mundial hacia Asia-Pacífico) y por el propio declive norteamericano desde su posición de única superpotencia, con respecto a sus rivales. Europa tiene por delante quizá sus últimas décadas de seguridad aportada por terceros: al final del periodo considerado, —si no se adoptan medidas encaminadas a reforzar sus capacidades propias de defensa— Europa tendrá un instrumento militar más débil, una protección norteamericana disminuida y se encontrará rodeada de muchos Estados en crisis en el marco de un sistema internacional más inestable.

Nacional

España no puede ser ajena a las comentadas tendencias comunes al mundo occidental. Si acaso, el impacto de estas tendencias puede ser incluso mayor, por las características específicas de nuestro país: gastos de defensa muy por debajo de los de nuestros aliados (y, por ello, cualquier reducción ulterior tendrá un impacto mayor sobre la eficacia de las Fuerzas Armadas), baja conciencia de defensa y una situación geográfica muy próxima a una zona potencialmente muy inestable (el norte de África y el Sahel).

Cisnes negros

Por definición, un «cisne negro» no es previsible. Sin embargo, desde el punto de vista militar, el principal «cisne negro» sería cualquier acontecimiento que implicase un cambio de probabilidades entre las operaciones de estabilización (muy probables) y las de combate de alta intensidad (poco probables). Es importante no olvidar que el terrorismo o la insurgencia son los métodos de combate de aquellos agentes que carecen de la posibilidad de emplear un instrumento militar «convencional», ya sea por sufrir una enorme inferioridad con respecto al enemigo, ya sea por su falta de recursos para ello. En la actualidad, no parece haber ningún adversario capaz de desafiar militarmente a Occidente (con las posibles excepciones de Rusia o China), ni parece haber causas que pudieran llevar a un conflicto de cierta importancia con estos rivales.

Sin embargo, los términos de la ecuación cambian completamente si se considera sólo a Europa, sin Estados Unidos. En ese caso, los menguantes Ejércitos europeos sí podrían encontrar rivales de entidad en la vecindad de Europa: el rearme del norte de África o de Rusia es paralelo al proceso de desmovilización militar de Europa, que, cada vez más, depende del paraguas de seguridad norteamericano. Si Estados Unidos abandona o disminuye su compromiso con la seguridad europea (voluntariamente o forzado por sus otros compromisos internacionales), al tiempo que disminuye su ventaja relativa con respecto a sus rivales, los Ejércitos europeos pueden encontrarse poco preparados para hacer frente a conflictos convencionales en su inmediata vecindad. Como se comentó anteriormente, esta es una situación probable a largo plazo, que un «cisne negro», podría adelantar.

El crecimiento de China o (menos probable) de Rusia como actores internacionales puede suponer un desafío militar importante para Estados Unidos. Sin embargo, no

parecen existir motivos para un enfrentamiento militar a gran escala con estos Estados. Además de ello, el carácter de potencias nucleares de los tres posibles contendientes siempre haría que la posible inestabilidad derivada de su rivalidad quedase siempre dentro de ciertos límites (la paradoja de la «estabilidad-inestabilidad» de los conflictos entre potencias nucleares: los conflictos entre potencias nucleares son más frecuentes, pero de intensidad siempre limitada²³).

Finalmente, un «cisne gris» —que no «negro»—, podría ser una reedición de la inestabilidad política de 2011 en el mundo árabe-musulmán. La guerra de Siria (y su posguerra) y las previsibles dificultades en otros países de ese entorno (Egipto, Argelia, Marruecos...) podrían generar tanto conflictos de alta intensidad (que, especialmente en caso de un retraimiento estratégico norteamericano, podrían afectar de forma importante al Sur de Europa), como nuevas necesidades de operaciones de estabilización o de «guerras por delegación».

Carlos Javier Frías Sánchez*
Teniente coronel de Artillería (DEM)
Cuartel General del Eurocuerpo (Estrasburgo)

²³ SNYDER, Glenn. «The Balance of Power and the Balance of Terror», en SEABURY, Paul. *The Balance of Power*. San Francisco: Chandler 1965, pp. 184-201.