

02/2012

11 enero de 2012

Francisco José Berenguer Hernández

LAS NUEVAS PRIORIDADES
ESTRATÉGICAS DE LOS ESTADOS
UNIDOS

LAS NUEVAS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS

Resumen:

La crisis económica, el fin de la guerra de Irak y el inicio del fin de la de Afganistán, han llevado a los Estados Unidos a la necesidad de hacer una profunda reflexión sobre la defensa. Acaba de publicarse un documento firmado por el presidente Obama que señala las nuevas prioridades estratégicas. Los desarrollos sucesivos de estas orientaciones conformarán el futuro de las próximas décadas tanto de las Fuerzas Armadas norteamericanas como del conjunto del ámbito de la seguridad y la defensa en los Estados Unidos.

Abstract:

The economic crisis, the end of the Iraq war and the beginning of the end of Afghanistan, have led the United States to the need for a deep reflection on the Defense. A document signed by President Obama few days ago establishes new strategic priorities. The successive developments of these guidelines will shape the future both the U.S. Armed Forces and the whole environment of the security and defense on the coming decades.

Palabras clave:

Estados Unidos, prioridades estratégicas, directrices, Fuerzas Armadas norteamericanas.

Keywords:

The United States, strategic priorities, guidelines, U.S. Armed Forces.

1. EL DELICADO EQUILIBRIO ENTRE RECURSOS Y SEGURIDAD

Los Estados Unidos acaban de publicar un muy breve pero interesantísimo documento titulado: *"Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense"*. Del más alto nivel estratégico – está firmado tanto por el Presidente de la nación como por el Secretario de Defensa – en sus cortas páginas dibuja la reacción norteamericana en el campo de la seguridad y la defensa ante una sucesión de acontecimientos que han transcurrido durante la legislatura del presidente Obama y que se encuentran en estos momentos en un momento decisivo. De ahí la oportunidad de su publicación.

Los citados acontecimientos, muy próximos en el tiempo si tenemos en cuenta la escala temporal en el ámbito de la estrategia, comienzan por la aparición de la grave crisis económica que, aunque de dimensión global, golpea principalmente a las economías más desarrolladas del mundo, con Estados Unidos a la cabeza. Aunque ya lleva algún tiempo instalada en el coloso norteamericano, lo cierto es que sus efectos se prolongan y van a condicionar los acontecimientos de los próximos años tanto allí como en nuestra Europa.

Pensada con anterioridad a la crisis, pero probablemente acelerada por ésta, el segundo acontecimiento es la salida de las últimas tropas de Irak. Con una situación heredada de la anterior legislatura, la administración Obama nunca se mostró cómoda con este conflicto, crecientemente impopular y con un elevado coste humano y económico.

Aunque las tropas norteamericanas no se marcharán de Afganistán hasta 2014 y aún entonces no lo harán totalmente, el inicio del repliegue de Afganistán se sitúa en línea con el ya finalizado en territorio iraquí, liberando un número creciente de tropas, principalmente terrestres, que regresan a casa tras un prolongado esfuerzo no exento de similares costes a los sufridos en Irak. Es el tercer acontecimiento.

Y finalmente el cuarto es el muy reciente comienzo de la carrera presidencial en Estados Unidos, elemento siempre mediatizador de las decisiones que se puedan adoptar por la administración en materia de seguridad, sobre todo en un país con tan elevada conciencia de defensa, en el que estas cuestiones están siempre muy presentes en las campañas electorales.

En todos ellos, o mejor aún en el escenario formado por los cuatro simultáneamente, el elemento esencial es el coste de la década de guerra continuada que el país lleva soportando a la vez en dos teatros tan exigentes como Afganistán e Irak, más un tercero sin demarcación geográfica precisa, pero que en su dimensión de guerra global contra el terrorismo ha abarcado prácticamente todos los ámbitos en todo el mundo. El precio pagado por Estados Unidos ha sido muy elevado. Los gastos ocasionados por las campañas se incrementaban

mes tras mes, a veces sin que el avance en ellas parecieran justificar tal dispendio, al tiempo que las cifras de bajas alcanzaba recientemente el número de 50.000, más de 6.000 de ellas definitivas.

En este aspecto ha sido muy notable el impacto ocasionado en la sociedad y la clase política norteamericana por el informe llamado *“The Costs of War”*¹, que refleja de un modo muy pormenorizado los costes causados por la intervención norteamericana en Irak y Afganistán, y no exclusivamente en el apartado, de enorme cuantía por cierto, sino que incluye aspectos tan sensibles como las bajas sufridas, el coste social y psicológico de las mismas, etc. En definitiva un trabajo riguroso, que ha empujado a la administración norteamericana a replantear la cuestión de la seguridad y la defensa nacional en coordenadas de ahorro y reducción de dichos costes, en todos sus significados.

Ese es el sentido del documento firmado el pasado 3 de enero por el presidente Obama. Pretende proporcionar las líneas generales de una nueva estrategia de defensa norteamericana, que debe a su vez y como es lógico, trazar las directrices esenciales de lo que deben de ser las Fuerzas Armadas estadounidenses a lo largo de la presente década, en 2020 y aún más allá.

La imperiosa necesidad de reducción de costes de la administración norteamericana hace que esta transformación se sitúe en unos parámetros que, al menos desde la Segunda Guerra Mundial, no ha experimentado los Estados Unidos. Como refleja el documento en sus conclusiones *“el equilibrio entre los recursos disponibles y las necesidades de seguridad nunca ha sido tan delicado”*.

2. INTRODUCCIÓN DEL PRESIDENTE OBAMA

En apenas media docena de párrafos el presidente esboza las líneas generales del documento, subrayando la necesidad de adoptar medidas responsables que permitan a Estados Unidos emerger de la actual coyuntura como líder mundial y con su superioridad militar intacta. Para lograrlo considera que es imprescindible identificar los intereses estratégicos reales del país y adjudicar las prioridades correctas a los gastos de defensa, teniendo siempre en cuenta tanto los intereses nacionales como los de sus aliados y socios.

A continuación señala como áreas prioritarias la región de Asia-Pacífico y el Norte de África y Oriente Medio, esta última en relación con los procesos revolucionarios del mundo árabe, sin nombrar otras zonas como es el caso de Europa, en un signo claro de cuáles van a ser los escenarios de interés prioritario en los próximos años para Estados Unidos.

¹ Eisenhower Study Group, junio de 2011.

Continúa con la relación de las características principales que deberán tener las FAS estadounidenses. Ágiles, flexibles y capaces de afrontar todo el rango de amenazas y circunstancias posible, serán redimensionadas coincidiendo con el fin de las guerras en las que el país ha estado involucrado desde hace una década. Para conseguir esas características anuncia que continuarán invirtiendo en capacidades críticas, en cuya lista incluye inteligencia, vigilancia y reconocimiento, contraterrorismo, lucha contra las armas de destrucción masiva, entornos seguros y superioridad en todos los ámbitos, incluido el cibernético. Estos campos gozarán de las más altas prioridades en inversiones e investigación.

Seguidamente hace un apartado tranquilizador para la sociedad norteamericana y principalmente la familia militar, porque anuncia que la atención a los heridos y a las familias militares seguirá siendo prioritaria, a pesar del duro escenario económico.

El último párrafo tiene el objetivo de calmar preventivamente las inevitables críticas al afirmar que las FAS norteamericanas, a pesar de los recortes anunciados, seguirán siendo las más poderosas que nunca hayan existido.

En definitiva, como es de esperar del presidente, se trata de una primera luz acerca de lo que se propone su administración, marcando con firmeza unas pocas ideas-fuerza, sin dejar en el tintero algunos guiños más propios del campo político.

3. CONTENIDO DEL DOCUMENTO

Tras unas breves líneas del Secretario de Defensa, Leon Panetta, en las que destaca la referencia al liderazgo en las FAS y reitera la prioridad en las áreas geográficas ya expuestas por el presidente, el documento propiamente dicho comienza con el reconocimiento de que el país y la defensa norteamericana se encuentran en un punto de inflexión, debido tanto a los efectos de la crisis económica como a los cambios experimentados en el entorno geopolítico, para a continuación desglosar el contenido en varios apartados.

3.1 Descripción del escenario

Como es habitual en este tipo de escritos, el primer apartado se dedica a una somera descripción del escenario estratégico actual, junto con las principales intenciones para los próximos años, en el que se destaca cómo la violencia extremista continúa siendo una seria amenaza, principalmente en el sur de Asia y Oriente Medio, pero que también sigue amenazando al territorio nacional.

Subraya sus intereses vitales en la región de Asia-Pacífico, por lo que la defensa debe

reorientarse con prioridad hacia esta región, circunstancia conocida y que ya estaba en marcha anteriormente, pero que ahora pretende acelerarse aparentemente, para a continuación destacar la importancia de una alianza a largo plazo con la India. Lo que adquiere pleno significado en el párrafo siguiente, en el que se declara que China tendrá la capacidad de amenazar tanto la economía como la seguridad de los Estados Unidos, merced tanto al crecimiento de su poder militar como a la poca transparencia de sus intereses estratégicos. Este párrafo, inusualmente duro en sus términos, ha ocasionado la decidida reacción de las autoridades chinas a través de la agencia oficial Xinhua News Agency, que advierten contra el militarismo y belicismo que encierran los términos usados por el documento norteamericano. Asuntos como el programa espacial chino, el siempre presente de Taiwan, la creciente sofisticación del armamento chino y la creciente presencia comercial, militar y diplomática china en zonas como África e Iberoamérica, con su inevitable trasfondo de la competencia por las materias primas de carácter estratégico, parecen alumbrar una versión reducida de la Guerra Fría que las nuevas prioridades de defensa norteamericanas parecen alimentar y en la que la alianza con la India adquiere pleno significado.

Los siguientes párrafos están dedicados a la preocupación por los resultados que surjan de las revueltas árabes y a la reiteración de la necesidad de mantener un esfuerzo prioritario en Oriente Medio, con especial incidencia en la proliferación de los misiles balísticos y, como no podía ser de otra manera, el programa nuclear iraní y sus políticas de desestabilización como la actual crisis derivada de las maniobras militares iraníes en el Estrecho de Ormuz.

A continuación se ocupa de Europa, a la que califica como principal socio en materia económica y de seguridad, confirmando su compromiso con la OTAN y con la vigencia de su Artículo 5. No obstante deja claro su voluntad de disminuir su presencia militar permanente en nuestro continente, desarrollando lo que nombra como *“smart defense”*, orquestada en torno a la creación de *“pools”* de fuerzas, capacidades compartidas, especializadas e interoperables entre las naciones. La referencia a Rusia es apenas poco más que protocolaria.

Uno de los puntos más significativos del documento no hace más que confirmar las opiniones expresadas desde hace tiempo por altos cargos de la administración, al reclamar la necesidad de compartir los costes y la responsabilidad de la seguridad global. Es una advertencia lanzada tanto a sus socios europeos como a naciones de otros ámbitos regionales – nombra específicamente a África e Iberoamérica – en un claro mensaje del tipo de *“si quieres seguridad contribuye a ella”*, alejando la imagen de policía mundial que Estados Unidos ha mantenido hasta la fecha.

Los últimos párrafos están dedicados a reafirmar el liderazgo de Estados Unidos en torno a la

libre utilización de los dominios comunes tales como el espacio o el ciberespacio, así como en la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva.

3.2 Principales misiones de las FAS

En este apartado el documento presenta pocas novedades, puesto que los cambios por venir se van a focalizar más en el modo y medios con los que cumplir estas misiones que en la naturaleza de las misiones en sí. Así se suceden el contraterrorismo, la defensa del territorio, la proyección de fuerzas, la lucha contra las armas de destrucción masiva, las operaciones en el espacio y el ciberespacio, la disuasión nuclear, el apoyo a las autoridades civiles, presencia exterior, operaciones contrainsurgencia y misiones de carácter humanitario.

3.3 Hacia la Fuerza Conjunta 2020

Una de las intenciones del documento es proporcionar las directrices para el diseño y dimensionamiento de la fuerza a partir de 2020. Se trata sin duda del apartado más importante en el que se presentan una sucesión de conceptos de gran interés.

El primero de ellos es consecuencia de la confesada incapacidad para predecir los escenarios futuros, por lo que busca la mayor adaptabilidad posible a las circunstancias que vayan surgiendo. El modelo se basará en la creación de una fuerza evidentemente de menor entidad en la que se mantendrá sin embargo tanto el conocimiento como la estructura de mando, con el objeto de que partiendo de esa fuerza permanente se pueda regenerar rápidamente una mucho mayor si las circunstancias así lo demandan, reconstruyendo capacidades hasta ese momento muy reducidas y reforzando capacidades clave para el tipo de conflicto o situación a la que se enfrenten las FAS en ese momento. Por supuesto la Guardia Nacional y la Reserva jugarán un papel de la mayor importancia en ese proceso de regeneración de la fuerza suficiente, ya que Estados Unidos ha cuidado este aspecto tradicionalmente, por lo que ha podido contar en la última década con unas fuerzas que pueden ser incluidas en el contingente proyectado con garantías, a diferencia de otras naciones donde la reserva no se encuentra en condiciones de realizar aportaciones significativas a la defensa nacional en caso de conflicto.

La adaptabilidad es el segundo concepto presente. Enfatizando la capacidad de cambiar de orientación rápidamente, no sólo en el aspecto puramente militar, sino también en otros tales como la industria de defensa, las alianzas regionales o la ya referida dimensión de la fuerza.

El tercer punto es de la mayor importancia porque, de un modo muy expresivo se establece el principio esencial alrededor del cual deben de orientarse los recortes económicos y la

disminución del gasto en defensa: *“we will resist the temptation to sacrifice readiness in order to retain force structure”*. En otras palabras, no se van a realizar recortes lineales en un determinado porcentaje, sino que se va a realizar un ejercicio de establecer prioridades y designar capacidades críticas adaptadas a las auténticas necesidades. Evidentemente se trata de un ejercicio mucho más complejo que el consabido 10 o 15% de reducción presupuestaria en todos y cada uno de los capitulados presupuestarios, que ofrece como resultado unidades con deficiente mantenimiento, personal subentrenado y oficinas sin toner para las impresoras. En cambio este complejo reto de repensar la defensa sí puede dar frutos coherentes encaminados a la ya citada *“smart defense”* tan necesaria, y más que nunca en el actual escenario económico.

Los siguientes puntos se centran en la necesaria disminución de los costes de operación y funcionamiento, así como de la necesidad de incrementar el apoyo del Departamento de Defensa a las víctimas de los conflictos recientes y para la reinserción laboral de los numerosos veteranos que van a abandonar filas, voluntariamente o no, en los próximos años.

Finalmente incide en la necesidad de fortalecer lo conjunto como medio de ahorro y algo muy importante en la economía norteamericana, con amplia incidencia social dada la amplísima base industrial de este país relacionada con la defensa. El documento remarca la necesidad de realizar el esfuerzo de mantener una industria de defensa adecuada, incidiendo fundamentalmente en la investigación y la tecnología, en la innovación en definitiva. Estas líneas parecen avanzar la necesidad de reconversión de algunas de las industrias de defensa, principalmente aquellas productoras del material más pesado, para reorientarse en la innovación y en la producción del más alto nivel tecnológico.

El documento finaliza con unas brevísimas conclusiones en las que aparece la frase con la que comenzaba este análisis - *“el equilibrio entre los recursos disponibles y las necesidades de seguridad nunca ha sido tan delicado”* – que define perfectamente tanto la necesidad de afrontar cambios como la necesidad de realizarlos correctamente, en un claro intento de proporcionar la motivación necesaria a los responsables de desarrollar las líneas estratégicas marcadas por el documento.

4. EL DISCURSO DE PRESENTACIÓN Y OTRAS REACCIONES

Ya en la presentación del documento realizada por el presidente Obama el pasado 5 de enero, así como en posteriores declaraciones del Secretario de Defensa y miembros de la cúpula militar, se han ido avanzando algunos detalles de cómo, a la luz de lo establecido en el documento en cuestión, se va a concretar el recorte de los gastos militares previsto,

consistente en 487.000 millones de dólares durante los próximos diez años. El conjunto de las FAS verá reducido su tamaño, sobre todo en el componente terrestre, pero hay que tener en cuenta que las necesidades simultáneas en Irak y Afganistán hicieron que en la última década el contingente de fuerzas terrestres, incluyendo al Cuerpo de Marines en esta categoría, ya que como tales se han empleado, se incrementara notablemente. Evidentemente este exceso se va a corregir e incluso más allá, en una apuesta por fuerzas más ligeras e incluso probablemente en un intento de hacer valer e incluso incrementar la superioridad aérea y naval, así como la utilización de fuerzas especiales, evitando en lo posible largas campañas terrestres, tan costosas en vidas y recursos. Es decir, una apuesta por la contención y los ataques quirúrgicos, llegado el caso, más que por la ocupación o presencia prolongada sobre el terreno.

En consecuencia la ambiciosa capacidad para desarrollar dos guerras mayores a la vez en dos escenarios diferentes parece haber llegado a su fin, sobre todo si ambos escenarios son predominantemente terrestres. La reducción del componente nuclear también está sobre la mesa, en lo que no será sino una continuación de la política de entendimiento con Rusia en este aspecto del presidente desde su llegada a la Casa Blanca, así como el número y tamaño de las *Task Forces* navales y el número de aviones de combate necesarios, con el F-35 en el centro de la polémica por su elevadísimo coste. Todo ello en la línea defendida por analistas tan conocidos como Gordon Adams, supervisor de los presupuestos de defensa en la administración Clinton, que ha llegado a considerar que Estados Unidos en los últimos años se había embarcado en una carrera armamentística consigo mismo.

También están en entredicho los gastos de personal, sobre los que no faltan voces que reclaman una disminución de los salarios y beneficios del personal militar, también de las pensiones. Pero a corto plazo, a menos de un año para las elecciones presidenciales, estas medidas parecen excesivas, con un coste social y político elevado, sobre todo para un país que tanto exige a sus militares y tanto se apoya en ellos en su acción exterior. Sí es más probable una congelación, sobre todo teniendo en cuenta las importantes mejoras salariales experimentadas en estos diez años de guerra ininterrumpida.

5. CONCLUSIONES

A pesar de las críticas recibidas por el documento, al no explicar cómo se van a realizar los recortes, éste resulta esclarecedor. Corresponden a sucesivas etapas de desarrollo de las nuevas prioridades estratégicas bajar hasta el detalle, pero el documento presentado el 5 de enero abre claramente una nueva etapa en la filosofía de la defensa norteamericana.

La situación económica, el fin de la guerra de Irak y el inicio del fin de la de Afganistán, obligan y permiten a la vez repensar la defensa de un país en el posiblemente se haya llegado a caer en la desmesura militar, que no hay que olvidar que fue una de las causas que

más contribuyeron a la caída de anteriores potencias, desde la España de los Austrias hasta la Unión Soviética.

En consecuencia las nuevas prioridades estratégicas se orientan al definitivo desplazamiento del foco de atención y la presencia exterior americana a Asia-Pacífico, con la identificación inequívoca de China como el gran rival por el liderazgo mundial de las próximas décadas. Todo ello sin renunciar a su compromiso respecto a la defensa colectiva dentro del marco de la OTAN

Las FAS van a sufrir, de cumplirse lo establecido en el documento, más que un recorte, que también, un replanteamiento profundo, disminuyendo elementos en los que la superioridad norteamericana excede con mucho lo necesario para tener una ventaja decisiva a cualquier adversario plausible. Posiblemente se apostará por unas capacidades más focalizadas en lo aéreo y naval, junto con las operaciones especiales, centradas en las acciones quirúrgicas y de contención, huyendo en lo posible de las intervenciones terrestres prolongadas en el tiempo, lo que permitirá reducir considerablemente el contingente terrestre y los grandes gastos, de toda índole, que conllevan. Esta disminución se debe de ver compensada por el mantenimiento de un elevado potencial, rápidamente convertido en poder militar en caso de necesidad, con la Reserva y la Guardia Nacional como herramientas principales de ese proceso.

Los recortes en las FAS se harán no de un modo lineal, sino tras una profunda reflexión acerca de las amenazas reales y las capacidades esenciales para afrontarlas, conservando o incluso potenciando lo necesario y eliminando lo superfluo.

Consecuentemente las industrias de defensa deben de orientarse hacia los productos más tecnológicos e innovadores, incidiendo en la capacidad de readaptar rápidamente sus productos a las demandas de situaciones cambiantes y sorpresas que puedan proporcionar el amplio abanico de riesgos y amenazas presentes en el escenario estratégico de los próximos tiempos.

En definitiva, no se trata más que de un documento inicial, al que ha de acompañar todo un desarrollo que sin duda va a acarrear serias discusiones entre los diferentes sectores e intereses del ámbito de la defensa norteamericana, y que estará probablemente muy presente en los debates de la ya próxima carrera presidencial. Pero en su planteamiento general es coherente y apunta en la buena dirección.

Dada la condición de Estados Unidos de indiscutido líder en el campo de la seguridad, y del imprescindible liderazgo de este país en futuras intervenciones en las que la seguridad global, y especialmente la del mundo occidental, se hallen amenazadas, es muy necesario

mantenerse al tanto del desarrollo del ambicioso plan anunciado apenas iniciado el presente año, con la seguridad de que muchas de las políticas y medidas adoptadas serán de máximo interés para los procesos similares a los cuales, cada uno en su dimensión, están inevitablemente abocados los sectores de la seguridad y la defensa de los países europeos y, por supuesto, de España.

*Francisco José Berenguer Hernández
Teniente Coronel DEM
Analista Principal del IEEE*