

La nueva visión de LA DEFENSA NORTEAMERICANA

FRANCISCO J. RUIZ GONZÁLEZ
Instituto de Estudios Estratégicos

El Departamento de Defensa de los Estados Unidos hizo público el informe de la Revisión Cuatrienal de la Defensa (*Quadrennial Defense Review*, QDR), documento que, sin tener un carácter programático o presupuestario, pretende reflejar la visión a medio plazo de los líderes civiles y militares del Departamento, en cumplimiento de sus dos misiones clave: la protección de la población norteamericana, y la defensa de los intereses nacionales.

Cabe recordar que los EEUU promulgan periódicamente una serie de documentos básicos en este ámbito, estos sí de carácter programático, con una estructura mucho más rígida que la de la QDR:

■ La Estrategia Nacional de Seguridad (*National Security Strategy*, NSS), firmada por el Presidente, que describe los retos existentes y como la nación planea afrontarlos. Es de un contenido muy general, y su puesta en práctica depende de los planes concretos desarrollados en los documentos subordinados que se citan a continuación.

■ La Estrategia Nacional de Defensa (*National Defense Strategy*, NDS), firmada por el Secretario de Defensa, que fija los objetivos estratégicos, dice cómo alcanzarlos, y da guías para el planeamiento estratégico y el proceso de la decisión. La NDS y la QDR son, en cierto modo, complementarios.

■ La Estrategia Nacional Militar (*National Military Strategy* NMS), firmada por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, que especifica los objetivos militares nacionales de los EEUU, las capacidades militares necesarias para alcanzarlos, y los conceptos estratégicos y operacionales a aplicar. Tomando como ejemplo el segundo mandato de George W. Bush,

su investidura se produjo el 20 de enero de 2005, y se aprobó la QDR el 6 de febrero de 2006, seguida por la NSS del 16 de marzo del mismo año (aún en vigor). Por el contrario, la NMS no fue actualizada en esa legislatura (continúa en vigor la de 2004), y la NDS no lo fue hasta el 31 de julio de 2008.

Hay que tener en cuenta que, tras la derrota republicana en las legislativas de noviembre de 2006, el entonces Secretario de Defensa Donald Rumsfeld quedó marcado como uno de los responsables, y fue sustituido el 18 de diciembre de ese año por Robert Gates. La NDS de 2008 fue, por tanto, el primer documento de ese nivel firmado por el nuevo Secretario, y es de suponer que su contenido fue del agrado del entonces candidato (desde el 3 de junio de 2008) del partido rival, el Senador demócrata Barack H. Obama, que al poco tiempo de ganar las elecciones ratificó, por primera vez en la historia tras un cambio de signo político en la Casa Blanca, la continuidad de Gates en el cargo.

Al nuevo Presidente, que juró su cargo el 20 de enero de 2009, se le ha venido criticando en los ámbitos más conservadores de su país por su supuesta indefinición estratégica, poniendo como ejemplo de su falta de liderazgo el retraso del anuncio de una nueva estrategia para Afganistán, y la paralización de la revisión de la QDR. Supuestamente motivada por los desacuerdos entre miembros de su Gobierno (como la secretaria de Estado, Hillary Clinton, y el propio Gates) y los portavoces parlamentarios de su partido (Nancy Pelosi, en la Cámara de Representantes, y Harri Reid en el Senado), que temen que una escalada en el conflicto de Afganistán les



perjudique en las legislativas de noviembre de 2010. Aunque no cabe duda que otras cuestiones más domésticas, como la crisis económica o la problemática reforma de la sanidad, han captado mucha de la atención de la administración Obama, su discurso del 1 de diciembre de 2009 en West Point dando a conocer los nuevos planes para Afganistán, así como la publicación del informe sobre la QDR-2010, han venido a contrarrestar esas críticas.

EL ENTORNO DE ELABORACIÓN DE LA QDR

A pesar de que la figura de Rumsfeld ya era muy cuestionada al final del primer mandato de Bush, éste optó por mantenerle en el

Terror, GWOT) y, aunque dice aplicar las lecciones aprendidas tras cinco años de conflicto, rezuma una cierta autocomplacencia con respecto a lo realizado desde 2001, que se plasma en las siguientes ideas incluidas en el texto: el Departamento ha sabido continuar su transformación (palabra paradigmática para Rumsfeld) en un entorno cambiante; se han logrado múltiples progresos, como la liberación de 50 millones de afganos e iraquíes «del despotismo, el terrorismo y la dictadura»; se ha conseguido formar y liderar una coalición de 75 países para conducir la GWOT.

Por aquel entonces la situación en Irak, aún siendo mala, era relativamente estable. Salvo repuntes puntuales, coincidentes con la ce-

La nueva estrategia para Afganistán y la publicación de la Revisión Cuatrienal de la Defensa demuestran la implicación de Obama en la reforma de la seguridad

cargo tras derrotar al Senador John Kerry en las presidenciales de 2004. En consecuencia, Rumsfeld aún pudo participar en la elaboración de dos documentos clave: las citadas QDR de febrero de 2006 y la NSS de marzo del mismo año.

La QDR-2006 comenzaba afirmando que los EEUU son una nación embarcada en una "larga guerra" (denominación que venía a sustituir a la famosa "guerra global contra el terrorismo", *Global War on*

lebración anual del Ramadán y las sucesivas citas electorales, el número de incidentes violentos se mantenía en torno a los 500 semanales, la muerte de civiles iraquíes estaba por debajo de los 200 mensuales, y el continuo goteo de muertes de soldados norteamericanos (relativamente silenciado por los medios de comunicación) no alcanzaba límites alarmantes para la opinión pública.

Sin embargo, la voladura el 22 de febrero de 2006 de la mezquita

de Samarra, uno de los más importantes santuarios chiítas en Irak, dió lugar a una ola de violencia sectaria más allá de todo lo imaginable, hasta llegar a superar los 1.200 incidentes violentos semanales, con unos 2.000 muertos civiles al mes en enfrentamientos entre chiíes y sunníes. La degradación de la situación tuvo importantes consecuencias en el plano doméstico, dado que en noviembre de 2006 se celebraban elecciones legislativas, en las que el Partido Republicano sufrió una auténtica debacle. En la Cámara de Representantes, que se renueva por completo cada dos años, los demócratas obtuvieron 229 diputados, por 196 de los republicanos. En el Senado, donde sólo se renueva un tercio de sus miembros cada dos años, de los 33 asientos en juego, los demócratas obtuvieron 24, por tan sólo 9 republicanos.

El revés electoral tuvo, esta vez sí, importantes consecuencias, como la ya citada sustitución de Rumsfeld por Gates al frente del departamento de Defensa en diciembre de 2006, y la sustitución del general Casey por el general Petraeus como jefe de la Fuerza Multinacional-Irak (MNF-I). Petraeus fue capaz de dar un vuelco a la situación, con un incremento de 30.000 efectivos norteamericanos en el país (el llamado *surge*) que permitió, tras unos meses de violencia extrema, que los niveles de crímenes interétnicos descendieran a finales de 2007 a los previos a la voladura de la mezquita de Samarra, y que el número de tropas norteamericanas caídas en

precisamente en los temas relacionados con el personal, en particular el implicado en operaciones de combate, al que no se duda en calificar como «el recurso más importante del Departamento» donde se aprecia un mayor cambio (en la forma y en el fondo) entre la QDR-2006 y la QDR-2010.

En 2006, y bajo el epígrafe «Desarrollando la Fuerza Total del Siglo XX» (conjunto del personal militar en activo, en reserva, los civiles de Defensa, e incluso los contratistas externos), se enumeraban una serie de medidas destinadas a aumentar su capacitación (en términos de adiestramiento conjunto, conocimientos de otras lenguas y culturas, etc.) y a lograr un continuum en el servicio, incrementando la servidumbre del componente de reserva.

Sin embargo, el tono impersonal de la QDR-2006, con nulas referencias a los graves problemas de reclutamiento que ya estaban sufriendo el Ejército de Tierra y la Infantería de Marina, y la saturación que estaba suponiendo para las reservas los cada vez más frecuentes periodos de activación, ha cambiado por completo en la QDR-2010, que comienza por reconocer los sacrificios realizados desde el 11-S, y enumera sus graves consecuencias: altos índices de suicidios, divorcios, consumo de drogas y estrés de combate.

Para mitigarlos, se establecen en la QDR-2010 líneas de actuación que van desde proporcionar el mejor cuidado físico y psíquico a los combatientes heridos, hasta apoyar activamente a las familias, so-

Uno de los ejes de la nueva Revisión de la Defensa ha sido proporcionar al personal, en particular al implicado en operaciones de combate, los mejores medios posibles

combate disminuyera, desde un máximo mensual de 121 en mayo de 2007 hasta mínimos históricos a finales de ese año. El máximo histórico de bajas coincidió con la operación *Fardh al-Qaanon* (imposición de la Ley), que se inició el 15 de febrero de 2007.

El entorno en el que Defensa ha elaborado la QDR-2010 ha sido, por tanto, muy diferente al de la QDR-2006. La mejora de la situación en Irak ha permitido la progresiva reducción del número de tropas desplegadas, teniendo previsto completar la total retirada de las tropas de combate en agosto de 2010 (permanecerán entonces unos 50.000 soldados en funciones de apoyo al ejército iraquí).

El general Petraeus dirige, desde su nuevo puesto como Jefe del Mando Central (US CENTCOM) las operaciones tanto en Irak como en Afganistán, y la situación de seguridad se ha agravado en este último país, donde se están desplegando 30.000 tropas adicionales, bajo el mando del general McChrystal, para recuperar la iniciativa frente a la presión creciente de los talibán.

LA QDR-2010

Los ejes fundamentales de elaboración de la QDR-2010 han sido dos: la búsqueda de un reequilibrio en las capacidades y estructura de la fuerza, a la vista de la carencias demostradas por los más de ocho años continuados de conflicto; y el completar la reforma en profundidad de las estructuras y los procesos de trabajo del Departamento, para proporcionar los mejores medios al personal. Es

bre todo durante los despliegues, pasando por otras medidas como mejorar el sistema de reclutamiento y retención; asegurar la mejor formación de los mandos; reequilibrar la proporción de militares, civiles y contratistas, en la medida de lo posible sustituyendo a estos últimos por empleados públicos; y planificar mejor los despliegues, con periodos más prolongados de permanencia en casa.

Una vez destacados los cambios de la QDR-2010 en temas de personal, tal vez los más significativos del nuevo documento, continuaremos el estudio comparativo de los restantes capítulos.

REEQUILIBRAR LA FUERZA

Para elaborar las conclusiones en esta área, Defensa se ha basado tanto en el examen de los conflictos actuales, como en la evaluación de las capacidades militares (las ya disponibles y las planeadas para el futuro). Tras ese proceso se han identificado las siguientes seis áreas de misión clave:

Primero, defender a los Estados Unidos, y apoyar a las autoridades civiles. La principal amenaza es la combinación de armas de destrucción masiva con ideologías de violencia extremista. También los estados rivales están adquiriendo nuevos medios para alcanzar blancos a mayores distancias, y con una mayor letalidad. Además, los EEUU deben estar preparados para responder a las catástrofes naturales. El área equivalente en la QDR-2006 era «Defender el territorio nacional en profundidad» y se citaba en segundo lugar.



Segundo, prevalecer en las operaciones contra-insurgencia, de estabilización, y antiterroristas. Para ello, es vital incorporar las lecciones aprendidas en los conflictos actuales a la doctrina, el adiestramiento, el desarrollo de capacidades y el planeamiento operativo. El área equivalente en la QDR-2006 era «Derrotar a las redes terroristas», y aparecía en primer lugar.

Tercero, fortalecer las capacidades de las naciones amigas. En la QDR-2006 se denominaba «Configurar las decisiones de países en cruces de caminos estratégico», y se centraba en los potenciales rivales de los EE.UU.

Cuarto, disuadir y derrotar a los agresores en los entornos llamados «anti-acceso». Se hace una referencia expresa a la República Popular China, y a su desarrollo de capacidades orientadas a dificultar la reacción norteamericana ante una posible acción hostil para recuperar la soberanía sobre Taiwán. Esto implica la reivindicación de las capacidades más clásicas, que en el documento del 2006 se definían como aquellas desde las que había que evolucionar para responder a los nuevos retos del siglo XXI, lo que supone una novedad significativa.

Quinto, prevenir la proliferación y contrarrestar las armas de destrucción masiva, cuya expansión representa una grave amenaza para la seguridad nacional. Esta área no ha variado, ni en importancia relativa ni en contenido, con respecto a 2006.

Y sexto, operar con efectividad en el ciberespacio, área totalmente

nueva en la QDR-2010. Sin duda, los ataques a las infraestructuras cibernéticas de Estonia (2007) y Georgia (2008) han influido notablemente en esta inclusión.

EVOLUCION, COMPOSICION Y TAMAÑO DE LA FUERZA

Bajo este epígrafe, el Secretario Robert Gates aprovecha para oficializar las decisiones ya tomadas en el pasado inmediato, tales como la suspensión de determinados programas de armamento, así como su intención de que el presupuesto de defensa sea utilizado de manera realmente eficiente.

De hecho, ya en la propuesta de Presupuesto de Defensa para 2010 se retiraron recursos económicos de programas no prioritarios (como el caza F-22, cuya producción se canceló), y para el presupuesto de 2011 se reservan medidas similares (como la cancelación de los programas del crucero CG(X) y de Mando y Control en Red). Esas actuaciones han permitido al Departamento de Defensa equilibrar el desarrollo de las capacidades dedicadas a «prevalecer en las guerras de hoy» y aquellas adecuadas para «preparar las del mañana». Se hace también una referencia a la «dolorosa» experiencia de los conflictos en Afganistán e Irak, donde la aplastante victoria militar no era más que un primer paso para alcanzar los objetivos estratégicos, algo que no se tuvo en cuenta en el momento de iniciar ambas contiendas.

En todo caso, no todas las amenazas afectan por igual a los intereses nacionales, ni existe la misma probabilidad de que sucedan.

Por ello, se definen tres combinaciones de escenarios para guiar el planeamiento de fuerzas:

- Una operación principal de estabilización; disuadir y derrotar a una potencia regional; y extender el apoyo a las autoridades civiles en respuesta a un evento catastrófico en los EE.UU.

- Disuadir y derrotar a dos agresores regionales, a la vez que se mantiene una elevada alerta de las fuerzas norteamericanas, tanto en los EE.UU. como en el exterior.

- Una operación principal de estabilización; una operación de disuasión de larga duración en otro teatro; una misión contra-insurgencia de tamaño medio; y un apoyo intensificado a las autoridades civiles en los EE.UU.

En función de estos escenarios, en el último epígrafe del capítulo se detallan, a grandes rasgos, los elementos principales de la estructura de fuerza de los EE.UU. para el periodo 2011-2015, en un formato muy distinto al de la QDR-2006 (un cuadro único para toda la fuerza ahora, frente a capítulos aislados en 2006).

Respecto al capítulo dedicado a fortalecer las relaciones exteriores, se reconoce que, para alcanzar los objetivos estratégicos del Departamento de Defensa, es preciso colaborar estrechamente con otros departamentos (la denominada en los EE.UU. *Interagency*) y fortalecer las relaciones con los aliados clave. Aunque la QDR-2006 se expresaba prácticamente en los mismos términos, la gran novedad se encuentra en el propio título: donde se hablaba de «Logrando unidad de esfuerzo», ahora se habla de fortalecer unas relaciones que, implícitamente, se reconoce que habían quedado dañadas bajo la administración Bush, en particular en términos de *poder blando* (legitimidad y capacidad de influencia en el ámbito internacional sin recurrir al uso de la fuerza militar).

Se realiza un análisis de las zonas del mundo conforme a los intereses de seguridad estadounidenses, tras el que se concluye que: una fuerte asociación transatlántica (materializada en la OTAN) es una pieza básica para la seguridad de los EE.UU.; la voluntad de colaborar con Rusia para afrontar los riesgos comunes para la seguridad; el que se califique a China como un estado falto de transparencia (a pesar de lo cual se debe tratar de aumentar la confianza mutua); y la gran importancia que se concede, comparativamente respecto a otros, al continente asiático.

FORTALECER LAS RELACIONES

Ese análisis se materializa en el despliegue exterior previsto, que incluye: un cuartel general de Cuerpo de Ejército y cuatro Brigadas en Europa; un aumento de las capacidades de disuasión y de respuesta rápida en el Pacífico (con la vista puesta en China); una modificación del despliegue en Oriente Medio (aprovechando la reducción del número de tropas en Irak); una presencia limitada en África (orientada a construir las capacidades de seguridad locales); y la renuncia a un despliegue avanzado en el hemisferio occidental.

El resto de la QDR-2010 no difiere demasiado en su estructura de la plasmada en la QDR-2006. Lo que entonces se titulaba «Reconfigurando la empresa de la Defensa», en la nueva revisión se titula «Reformando el modo en que trabajamos». La diferencia estriba en que la QDR-2010 dedica un capítulo completo aparte a detallar el «Entorno de la gestión del riesgo en la Defensa», concepto asociado a la gestión empresarial por el que se pretende determinar el



riesgo inherente a la necesidad de elegir entre diversas opciones. Para el Departamento de Defensa, las operaciones de Irak y Afganistán y otros futuros entornos complejos, demandan unos procesos e instituciones más ágiles, innovadoras y eficientes. Se identifican cuatro áreas en las que la reforma es obligatoria:

- Contribución a la seguridad internacional: las amenazas en el futuro provendrán más de la debilidad de los Estados que de su fortaleza, por lo que se deberán anticipar mediante la reforma del sector de la seguridad de dichos Estados, con un enfoque integral.

- Proceso de adquisiciones: hay que corregir la tendencia de fijar requisitos demasiado ambiciosos para los nuevos sistemas; formar a personal especializado en adquisiciones; planificar costes y calendarios de ejecución realistas, en colaboración de la industria; y lograr un mejor apoyo logístico en el área de operaciones.

- Fortalecimiento de la base industrial: el futuro compromiso de Defensa se materializará en la creación de un entorno en que las industrias puedan prosperar y competir en el mercado global, y no en la financiación sistemática de modelos de negocio obsoletos.

- En paralelo, se pretende reformar el sistema de control de las exportaciones, ya que el actual es «una reliquia de la Guerra Fría», e impide la cooperación, compartir la tecnología y mejorar la interoperabilidad con las naciones aliadas y amigas.

Por último, la referencia explícita a la seguridad energética y, sobre todo, al cambio climático, representa una importante novedad de la QDR-2010 con respecto a los documentos previos. En particular, se analiza su impacto geopolítico, con consecuencias como el aumento de la pobreza, degradación del medioambiente, y debilitamiento de los gobiernos frágiles. Además, llevará asociada la esca-



sez de agua y de alimentos, lo que supondrá un aumento de las enfermedades y migraciones masivas.

Para contrarrestar esas amenazas, la QDR propone el uso de energías renovables, la reducción de la demanda energética de las unidades y de la emisión de gases de efecto invernadero, y el establecimiento de medidas que limiten el efecto de las fluctuaciones en el precio de la energía. Se menciona el Ártico entre las zonas

■ Primero, que la política de seguridad y defensa de los EE.UU. tiene un carácter continuista muy acusado, con independencia del partido que ocupe el poder, al estar basada en una percepción muy similar de las amenazas, y una definición común de los intereses nacionales y los objetivos estratégicos.

■ Segundo, que al ser la QDR un documento que complementa a la EStrategia Nacional de Seguridad, y considerando que la última versión de ésta fue aprobada por el actual Secretario de Defensa en 2008, no parecía lógico que se produjesen grandes cambios en la visión estratégica del Departamento.

En realidad, el cambio de rumbo ya se produjo en diciembre de 2006 con la destitución de Rumsfeld, y eso fue lo que posibilitó que el nuevo presidente Obama, buscando estabilidad en un puesto clave, ratificara a Robert Gates al formar su nuevo gobierno.

No obstante, sí que existen una serie de importantes novedades en la QDR-2010 con respecto a la que aprobara Rumsfeld en 2006, y que se han ido destacando a lo largo del artículo: que por primera vez, se reconoce que el personal de Defensa (su recurso máspreciado) ha sufrido un desgaste extraordinario en los ocho años de conflicto continuado desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, y se plantean múltiples y variadas líneas de actuación para contrarrestar sus consecuencias.

Aunque las misiones son similares, si se aprecia un cambio en su importancia relativa, matizando la casi obsesiva fijación por los conflictos no-convencionales de la QDR-2006, y dedicando una mayor atención a los posibles conflictos con estados-nación que desafíen en el futuro a los EEUU, en clara referencia a China.

Lo variado de las amenazas y de las misiones que las Fuerzas Armadas estadounidenses previsiblemente tendrán que afrontar, exige un adecuado balance entre las capacidades necesarias para los conflictos actuales y aquellas que se prevé que sean necesarias en el futuro, lo que ha llevado a cancelar múltiples programas, muy ambiciosos pero de dudosa necesidad.

En el ámbito internacional, y aunque no falta en la QDR-2010 la tra-

El documento hace referencia explícita al cambio climático y su impacto geopolítico con el aumento de la pobreza y debilitamiento de los gobiernos frágiles

geográficas más afectadas por el cambio climático, por lo que se deberán coordinar las acciones correctoras con las otras naciones con soberanía sobre la zona.

CONCLUSIONES

Algunos analistas se han manifestado decepcionados con la QDR-2010, ya que consideran que aporta pocas novedades con respecto a versiones anteriores, y que es de una ambición muy limitada. Se esperaba, de algún modo, un documento revolucionario que intentara plasmar un gran cambio de rumbo con respecto al periodo liderado por George Bush y sus asesores. Sin embargo, este punto de vista ignora dos cuestiones clave:

dicional afirmación de que el vínculo trasatlántico sigue siendo clave para la seguridad de los EEUU, el análisis detallado demuestra un claro desplazamiento del Atlántico al Pacífico en el interés norteamericano. Y, por último, Por último, se incluyen dos importantes novedades, muy en la línea programática del Presidente Obama: una declaración de intenciones sobre la industria de defensa, a la que se le dice que ya no disfrutará de un “cheque en blanco” (como venía ocurriendo desde el 11-S); y la mención del cambio climático como una amenaza para la seguridad, frente a la cual se hace una apuesta decidida por las energías renovables y la eficiencia energética.

Fotos: Pepe Díaz