

*David Corral Hernández**

**“SEQUESTRATION”, AL BORDE DEL
PRECIPICIO FINANCIERO**

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

“SEQUESTRATION”, AL BORDE DEL PRECIPICIO FINANCIERO

Resumen:

Si la Casa Blanca y el Congreso no logran un acuerdo, a partir del 2 de enero de 2013 se pondrán en marcha recortes "automáticos" de 1,2 billones de dólares para la próxima década, la mitad de ellos en gastos de Defensa.

Abstract:

If Obama and Congress don't act, \$120 billion in spending cuts, half of it from the Pentagon, will go into effect on Jan. 2.

Palabras clave:

Presupuestos, Defensa, Recortes, EE.UU.

Keywords:

Budget, Defence, Spending cuts, United States.

***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.

HISTORIA DE UN SECUESTRO

El pasado 6 de noviembre Estados Unidos celebró su 57ª elección presidencial. En esta cita con las urnas fueron además elegidos la totalidad de la Cámara de Representantes ("cámara baja"), 33 senadores, once gobernadores y varios legisladores en los Estados. Han sido una de las elecciones más ajustadas entre demócratas y republicanos. También la campaña más cara de la historia de Estados Unidos con más de 2.000 millones de euros gastados, casi por igual, en la carrera de demócratas y republicanos hacia la Casa Blanca, carrera que finalmente ganaron los primeros a la candidatura de Mitt Romney.

En Chicago, en un emocionante discurso a sus seguidores tras conocer los resultados, el reelegido presidente Obama, el cuadragésimo cuarto del país, aseguró que "Para EE.UU., lo mejor está por venir"¹. Pero en una campaña protagonizada² por el empleo, la inmigración, la sanidad, la política exterior, la carrera nuclear iraní, la muerte de Osama Bin Laden... o el inesperado paso del huracán "Sandy"³, un asunto quedó en la sombra: el "fiscal cliff"⁴, el mayor y más inmediato problema doméstico al que tiene que hacer frente el presidente Obama y su administración. Tiene apenas semanas, hasta que comience el año 2013, para desbloquear y resolver un embrollo financiero que puede costarle a Estados Unidos la entrada en recesión, pérdidas de miles de millones y un notable crecimiento del desempleo. Entre los más afectados, el sector de la Defensa. Un Congreso, de nuevo dominado por los republicanos, podría complicar al presidente demócrata esta urgente responsabilidad.

CRISIS, PRESUPUESTOS Y DÉFICIT

Desde que la crisis estallara en 2008 estos tres términos, cotidianos ya en nuestras vidas, son una constante fuente de preocupación y más si afectan a la primera economía mundial. El problema del déficit en Estados Unidos no es nuevo y suele estar muy relacionado con los conflictos bélicos. Hasta la Primera Guerra Mundial el Congreso debía aprobar todos los gastos pero, las millonarias necesidades de presupuestos que tenía el gobierno federal de Washington, eliminaron este paso para dar entrada al "techo de deuda". Este es el máximo que puede pedir el "Department of the Treasury" y siempre habrá sido previamente

¹ CAÑO, ANTONIO. Obama tras su reelección: "Para EE.UU., lo mejor está por venir". Washington. 7/11/2012. El País. Recuperado de:

<http://internacional.elpais.com/internacional/2012/11/07/actualidad/1352259855_126965.html>

² Programas electorales de los candidatos presidenciales. <<http://www.barackobama.com>> - <<http://www.mittromney.com>>

³ RAMÍREZ, MARÍA. Obama sobre el huracán: "Es serio. Nuestra primera prioridad es salvar vidas". Nueva York. 29/10/2012. El Mundo. Recuperado de:

<http://www.elmundo.es/america/2012/10/29/estados_unidos/1351541959.html>

⁴ LANGE, JASON. Analysis: Fiscal cliff could hit economy harder than many expect. Washington. 28/10/2012. Reuters. Recuperado de:

<<http://www.reuters.com/article/2012/10/28/us-usa-economy-cliff-idUSBRE89R0EL20121028>>

aprobado por el Congreso, requisito que es obligatorio para cualquier ampliación.

En los ochenta, en plena y costosa Guerra Fría, la Administración de Ronald Reagan se encontró en 1980 con un "techo de deuda" de 1 billón de dólares. Varios presidentes y guerras después, este techo ha subido varias plantas en el edificio de gastos. Las guerras de Irak y Afganistán que han mantenido los gobiernos de George W. Bush y Barack Obama en este siglo XXI, además de otros factores económicos y el impacto de la crisis financiera, han disparado la deuda del país, o déficit fiscal federal, más allá de los 17 billones de dólares, cantidad que supera el 100% del PIB estadounidense⁵.

Para paliar su impacto en la economía nacional el presidente Obama firmó en febrero de 2009 el "American Recovery and Reinvestment Act", un plan de estímulo económico valorado en 787.000 millones de dólares, y en diciembre de 2010 el "Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act". Pero en 2011 las cuentas obligaron a dar el primer paso hacia el "fiscal cliff". En abril se alcanzó el techo de 14,294 billones de dólares aprobado de en febrero de 2010. El Gobierno iba a quedarse en pocos meses sin dinero para pagar deudas y los salarios de su personal a menos que se aumentase, de nuevo, el techo de la deuda. El 2 de agosto de este mismo año, 2011, Obama firmaba el Acta de Control Presupuestario ("Budget Control Act of 2011"⁶) por el que el Congreso autorizaba un incremento del "techo de deuda" hasta los 2.8 billones de dólares.

Por otro lado el presidente se comprometía a llevar a cabo un ajuste de políticas que permitieran reducir en 2.3 billones el déficit durante los próximos 10 años. Este recorte tenía que ser autorizado por el congreso antes del 23 de noviembre del pasado año por medio del conocido como "Super Comité", compuesto por seis republicanos y seis demócratas (tres miembros por partido de cada cámara del Congreso). El bloqueo por parte de la mayoría republicana en la cámara de representantes, dominada por los ultraconservadores del "Tea Party", impidió alcanzar un acuerdo y generó una enorme crisis en Washington. De no remediarse en lo que queda de este 2012, los recortes automáticos entrarán en vigor al comenzar el 2013. Este ajuste, de 1,2 billones de dólares durante los próximos 10 años, tendría un impacto en el PIB estadounidense estimado en un 1% de reducción en su crecimiento y podría disparar la tasa de paro por encima del 9,5%. Las partidas más afectadas, con una rebaja del 50%, serán Defensa (no incluye los costes de las guerras) y los gastos sociales, como el desempleo o los programas "Medicaid" (atención sanitaria para gente pobre y discapacitados) y "Medicare" (sanidad pública para ancianos).

⁵ Fondo Monetario Internacional. Datos PIB.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/weorept.aspx?sy=2009&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=111&s=NGDPD%2CNGDPDPC%2CPPP%2CCLP&grp=0&a=&pr1.x=49&pr1.y=17>

⁶ Budget Control Act of 2011. 01/08/2012. Recuperado de:

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112s365eah/pdf/BILLS-112s365eah.pdf>

Para empujar aún más a la economía estadounidense hacia el precipicio fiscal, el 2 de enero de 2013 caducarán varias rebajas temporales de impuestos: la reducción de los impuestos sobre la nómina salarial, los recortes de impuestos aprobados por el Presidente Bush en 2001 y 2003 (prorrogados en 2010 hasta 2012) y las extensiones al impuesto mínimo alternativo. Combinados, la subida automática de impuestos y el recorte de los gastos públicos, tendrán un impacto en el déficit con una reducción cercana al 5% del PIB durante el 2013. La economía tendrá crecimiento cero, si es que no entra en recesión en los primeros meses del año, con una generalizada disminución del consumo de ciudadanos y empresas. Para muchos economistas⁷ cada dólar que Washington deje de invertir o gastar tendrá como mínimo la misma repercusión, negativa, en el crecimiento de la economía estadounidense. El impacto sufrido por la primera potencia sería contagioso. Las previsiones del centro de investigación "Lombard Street Research"⁸ de Londres, estiman que el "precipicio" podría provocar una contracción del 2,2% en la economía de los países de la Eurozona y frenaría el crecimiento chino hasta dejarlo en un 4,4% anual frente al 7,5% calculado por Pekín para este 2012.

EFFECTOS EN EL SECTOR SOCIAL

"Sequestration" es el nombre que se ha dado en nuestros días al Budget Control Act of 2011⁹. Este mecanismo fiscal de secuestro no es desconocido ya que se utilizó por primera vez en 1985, con la "Gramm-Rudman-Hollings Deficit Reduction Act"¹⁰. En esta ocasión, enero de 2013, podría entrar en vigor automáticamente con un primer tramo de 109.000 millones de dólares de recorte de los 1.2 billones previstos entre 2013 y 2021, a repartir entre todos los Estados de la Unión y entre todos los sectores económicos. Este "hachazo" supondrá, en tasas de empleo, una pérdida estimada de más de dos millones de trabajos hasta 2021, de ellos 200.000 solo en este 2013. Según un informe del Congreso¹¹ la destrucción de trabajos sería, aproximadamente, la siguiente:

- 746.000 empleos directos (277.000 de trabajadores federales y 469.000 de contratistas directos).
- 433.000 empleos indirectos en empresas proveedoras y firmas dependientes de los

⁷ LANGE, JASON. Analysis: Fiscal cliff could hit economy harder than many expect. Washington. 28/10/2012. Reuters. Recuperado de:

<<http://www.reuters.com/article/2012/10/28/us-usa-economy-cliff-idUSBRE89R0EL20121028>>

⁸ <http://www.lombardstreetresearch.com/>

⁹ <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112s365eah/pdf/BILLS-112s365eah.pdf>

¹⁰ CALMES, JACKIE. Idea Rebounds: Automatic Cuts to Curb Deficits. 15/05/2011. The New York Times. Recuperado de: <<http://www.nytimes.com/2011/05/16/us/politics/16fiscal.html?pagewanted=all>>

¹¹ LEVINE, LINDA. Sequestration: A Review of Estimates of Potential Job Losses. 01/10/2012. Congressional Research Service. Recuperado de: <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42763.pdf>>

contratistas principales.

- 959,000 empleos inducidos por las dos categorías anteriores.

Informes similares elaborados por la AIA, la "Aerospace Industries Association"¹²¹³, reflejan cifras equivalentes con una pérdida estimada de 2.14 millones de empleos a lo largo de Estados Unidos. Un 45% serían trabajadores que actualmente están en compañías con menos de 500 empleados (956.181 se podrían quedar sin su empleo). La tasa de paro aumentaría en un 1.5%. De acuerdo al informe "The Economic Impact of the Budget Control Act of 2011 on DOD and Non-DOD Agencies"¹⁴, 48.059 empleos se perderían en Sanidad, 98.953 en la construcción, 473.250 en industria y servicios y 617.449 corresponderían a empleos federales.

De aplicarse el "secuestro", la Educación recibiría menos fondos, entre un 9.1% en 2013 (4.100 millones de dólares) y un 5.5% en 2021, según los datos del "Center on Budget & Policy Priorities"¹⁵. Este nivel de financiación es similar al de 2003 y repercutirá en casi 10 millones de estudiantes en todo el país. 15.000 profesores y ayudantes y 10.000 educadores especiales podrían perder su empleo¹⁶, tal como se recoge en una estadística del Congreso de los Estados Unidos. Grandes agencias como la FAA (Federal Aviation Administration) o la NASA (National Aeronautics and Space Administration) no escapan de la tijera. La primera se podría quedar sin el programa "Next Generation Air Transportation" y la segunda sin un vehículo de transporte espacial que elimine la dependencia de las naves rusas Soyuz. La repercusión de todas estas pérdidas de empleo será notable también, colateralmente, en el consumo.

Las agencias federales, al no contar con presupuestos ni liquidez, tendrán que despedir a sus empleados o retrasar los pagos de las nóminas. Esta reducción de la masa laboral, los salarios y los beneficios sociales (como el pago de seguros médicos privados) supondrá casi 60.000 millones de dólares menos en la economía nacional.

¹² FULLER, STEPHEN S. The Economic Impact of the Budget Control Act of 2011 on DOD & non-DOD Agencies. 17/07/2012. George Mason University. Recuperado de:

<http://www.aia-aerospace.org/assets/Fuller_II_Final_Report.pdf>

¹³ New Report Predicts Widespread American Job Losses. 17/07/2012. AIA. Aerospace Industries Association. Recuperado de:

<[\[aerospace.org/newsroom/aia_news/new_report_predicts_widespread_american_job_losses/\]\(http://www.aia-aerospace.org/newsroom/aia_news/new_report_predicts_widespread_american_job_losses/\)>](http://www.aia-</p></div><div data-bbox=)

¹⁴ FULLER, STEPHEN S. The Economic Impact of the Budget Control Act of 2011 on DOD & non-DOD Agencies. 17/07/2012. George Mason University. Recuperado de:

<http://www.aia-aerospace.org/assets/Fuller_II_Final_Report.pdf>

¹⁵ Three Charts on the Coming Budget Debate. 07/11/2012. Center on Budget and Policy Priorities. Recuperado de: <<http://www.offthechartsblog.org/three-charts-on-the-coming-budget-debate/>>

¹⁶ An Update to the Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2012 to 2022. 08/2012. Congress of the United States. Congressional Budget Office. Recuperado de:

<http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/08-22-2012-Update_to_Outlook.pdf>

DEFENSA, EN EL FILO DE LA TIJERA

El mayor presupuesto militar del mundo, con considerable diferencia, y la mayor brecha tecnológica frente a enemigos y aliados, han hecho de Estados Unidos la gran potencia hegemónica mundial. De acuerdo al último estudio del "Stockholm International Peace Research Institute"¹⁷, Estados Unidos gastó en 2011 más de 710.000 millones de dólares en partidas militares, cantidad que representa cerca del 43% del gasto en Defensa mundial y que supera a la suma de los diez siguiente países del listado. El mismo año, China y Rusia, con una notable progresión en sus presupuestos desde 2002, gastaron respectivamente 143.000 millones y 71.900 millones de dólares en esta materia.

Incluso si se produce el recorte automático de 55.000 millones el próximo enero por el "secuestro", los estadounidenses seguirán eclipsando a China y Rusia. Pero, con los recortes ya previstos para la próxima década de 487.000 millones de dólares (más de 385.000 millones de euros), el Pentágono podría encontrarse con un escenario de auténtica austeridad si el presidente Obama y el Congreso (Cámara de Representantes y Senado) no desbloquean el rumbo que lleva al precipicio fiscal.

En él, el fondo está en una pérdida de presupuestos en conjunto de 1 billón de dólares a lo largo de la próxima década. La amenaza existe, pero ni el comandante en jefe ni el Pentágono creen que el "secuestro" pueda convertirse en una realidad tan severa y devastadora. Ante este escenario, el presidente Obama ha afirmado que "Estados Unidos mantendrá la superioridad militar con unas fuerzas armadas ágiles, flexibles y preparadas para toda la gama de contingencias y amenazas".

El pasado septiembre el vicesecretario de Defensa, Ash Carter, envió un comunicado a los empleados del Departamento pidiendo que "continuasen normalmente con los gastos y las operaciones"¹⁸ y que no tomaran ninguna acción ni decisión durante el primer cuarto del año fiscal 2013 como prevención o planificación por la posible entrada en vigor del "secuestro". Más contundente con esta cuestión ha sido su jefe y cabeza del Departamento, el secretario de Defensa Leon Panetta. Para referirse a este riesgo utiliza habitualmente calificativos como "desastre", "Juicio Final" o "un estúpido escenario de gancho de carnicería"¹⁹. El 14 de noviembre de 2011 escribió una carta a los senadores republicanos John McCain y Lindsey Gram para explicar los posibles efectos de sufrir la totalidad de los recortes.

¹⁷ Background paper on SIPRI military expenditure data, 2011. SIPRI. Stockholm International Peace Research Institute. Recuperado de:

<<http://www.sipri.org/research/armaments/milex/sipri-factsheet-on-military-expenditure-2011.pdf>>

¹⁸ CARTER, ASH. 25/09/2012. Recuperado de: <<http://media.bloomberg.com/bb/avfile/rN8ig6vtJv60>>

¹⁹ ACKERMAN, SPENCER. Panetta: I'll Fight For Army Cash (Never Mind Reality). 12/12/2012. WIRED. Recuperado de: <<http://www.wired.com/dangerroom/2011/10/panetta-panders-army/>>

Según Panetta²⁰, en diez años y con un billón de dólares menos, los Estados Unidos contarán "con la fuerza terrestre más pequeña desde la Segunda Guerra Mundial, la Armada más pequeña desde 1915, la fuerza aérea más pequeña en toda la historia de la U.S.A.F. (United States Air Force) y la plantilla de personal civil más pequeña en la historia del Departamento de Defensa". Si el recorte previsto afecta a una media del 8.2% a los programas civiles, en el caso de Defensa sube hasta el 10.1%. Las rebajas para el Departamento de Defensa, según cálculos realizados por la Casa Blanca en un detallado informe de casi 400 páginas, tendrían (entre otros) estos impactos²¹ (en dólares):

- 2.240 millones menos en la Navy para comprar aviones, como los Lockheed Martin F-35 "Joint Strike Fighter" o el V-22 de Boeing y "Textron Inc's Bell Helicopter".
- 2.140 millones menos para los buques y astilleros de la Navy, especialmente a los proyectos de nuevos portaaviones de "Huntington Ingalls Industries" o los submarinos nucleares y destructores, ambos construidos por "Huntington Ingalls" y "General Dynamics Corp".
- 843 millones menos para aeronaves del Ejército (Army). Esencialmente son helicópteros de Boeing y "Sikorsky Aircraft".
- 1.250 millones menos en diversos programas de adquisición del Army.
- 2.010 millones menos para la compra de aviones de la U.S.A.F., la mayoría F-35.
- 2.230 menos en diversos programas de adquisición de la U.S.A.F., incluyendo los de armas clasificadas.
- 26.400 millones en operaciones y mantenimiento.
- 7.480 millones de recorte en programas de investigación y desarrollo.
- 1.330 millones en fondos para que Afganistán pueda dotar y entrenar a sus fuerzas de seguridad, una pieza clave en la estrategia de retirada de las tropas internacionales del país.

Ante este panorama Panetta ha pedido al Congreso²² que trabaje contra el reloj para evitar los efectos que tendría la llegada de "sequestration" en las capacidades militares estadounidenses.

²⁰ BENNETT, WILLIAM J. Clock ticking to disastrous defense cuts. 09/08/2012. CNN. Recuperado de: <<http://edition.cnn.com/2012/08/09/opinion/bennett-sequestration-defense-cuts/index.html>>

²¹ OMB Report Pursuant to the Sequestration Transparency Act of 2012 (P. L. 112-155). Executive Office of the President of the United States. Recuperado de: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/legislative_reports/stareport.pdf>

²² KLAPPER, BRADLEY. Obama faces familiar world of problems in 2nd term. 08/11/2012. Associated Press. Recuperado de: <<http://www.ajc.com/ap/ap/defense/obama-faces-familiar-world-of-problems-in-2nd-term/nSz3Z/>>

Ninguna otra armada del mundo tiene más de dos portaaviones. La Navy estadounidense tiene 11 superportaaviones, pero sus buques tienen que estar presentes en las aguas de todo el globo y casi constantemente disponibles. Ejército, Marines y Fuerza Aérea no están en mejor situación. Necesitan urgentemente equipos nuevos para dotarse después de estar en combate durante más de una década en distintos escenarios, como Irak y Afganistán. Los aviones de la U.S.A.F. tienen una media de edad de 25 años y su espina dorsal estratégica, el B-52, celebró recientemente el 50 aniversario del aparato más joven de la flota. Con menos entrenamiento, equipos, mantenimiento y rotaciones, la disponibilidad y operatividad de todas las unidades quedarían, como poco, en entredicho.

Al igual que el Pentágono, las principales firmas de Defensa, como "Lockheed Martin Corp", "Northrop Grumman" o "General Dynamics", trabajan pensando en que el "desastre" solo es una amenaza y no será una realidad. Lo que sí parece indudable es que, de suceder, los daños serán muchos y profundos. La Defensa Nacional supone el 20% de los presupuestos nacionales y la posibilidad de recortarse en un 50% dejaría a muchas empresas sin cliente ni negocio, también sin la supremacía tecnológica que ha caracterizado a las fuerzas estadounidenses.

Compañías de Defensa y aeroespaciales como "Lockheed Martin", "Northrop Grumman", Boeing o Raytheon dan trabajo a más de tres millones de personas en el país y generaron 324.000 millones de dólares en ventas en 2010. Por ello están multiplicando sus visitas a la Cámara de Representantes y al Senado para advertir del riesgo de los recortes en las cifras de sus negocios y en sus plantillas.

Entre planes de contingencia y optimización, "Lockheed Martin", con 120.000 empleados y unas ventas netas de 46.500 millones de dólares en 2011, ya ha amenazado: podría despedir a decenas de miles de sus trabajadores. Amenazados están también los empleos de miles de militares, empleados civiles del Pentágono. Los primeros pueden ver sus carreras truncadas y encontrarse sin empleo en un momento de altas tasas de paro en el mundo civil. Estos recortes no solo les afectarán a ellos y a sus familias, cerca de 7.000 niños dejarán de recibir vacunas y morirán a causa de la malaria en el tercer mundo.

UN FUTURO INCIERTO PERO URGENTE

En su primer discurso tras la reelección, Barack Obama²³ pidió a los republicanos, y a los miembros de su propio partido, que superen los enfrentamientos de los últimos cuatro años y pacten para evitar que Estados Unidos vuelva a caer en la recesión. Pocas semanas antes, en el tercer y último debate televisado con el candidato republicano Mitt Romney, el

²³ RAMÍREZ, MARÍA. Obama invita a los líderes del Congreso para un pacto fiscal. 09/11/2012. El Mundo. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/america/2012/11/09/estados_unidos/1352484799.html>

presidente estadounidense afirmó sobre el "secuestro" que "no es algo que yo propusiera, es un asunto que ha planteado el Congreso y que no sucederá²⁴".

En un país notablemente polarizado, con una economía que no crece y unas tasas de desempleo demasiado elevadas para la opinión pública estadounidense, este "secuestro" y su correspondiente abismo financiero son desde hace meses una bomba de relojería que nadie parece saber cómo desactivar. Demócratas y republicanos han sido incapaces de alcanzar un acuerdo en estos meses, ni siquiera con la creación del "supercomité". Quizá la presión del calendario y una Cámara de Representantes más dialogante, ahora que los conservadores del Tea Party han perdido fuerza dentro de la mayoría republicana, puedan facilitar el diálogo y alcanzar una solución para no caer en el precipicio fiscal.

Opciones rápidas podrían ser aplazar entre tres y seis meses la entrada en vigor de los recortes y la subida de impuestos o un plan multianual alternativo. Cualquiera de ellos, como pactar una solución total, necesita romper el círculo vicioso que permita la aprobación: Presidente, Cámara de Representantes y Senado deben estar de acuerdo y autorizarlo. Como en Washington no dejan de repetir numerosos políticos de ambos partidos, "Sequestration" nunca fue pensado para ser aplicado... pero el reloj sigue corriendo.

i

*David Corral Hernández**

Periodista

***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.

²⁴ "The sequester is not something that I've proposed. It is something that Congress has proposed." PolitiFact. Tampa Bay Times. Recuperado de:
<<http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2012/oct/24/barack-obama/obama-says-congress-owns-sequestration-cuts/>>