
LA HERENCIA AMERICANA DE LA GUERRA CONTRA EL TERROR

Es indudable que la Guerra contra el Terror fue el elemento que articuló las relaciones internacionales durante la pasada década. A pesar de que esta se dio por terminada con la muerte de Osama bin Laden, su recuerdo todavía está muy presente en la memoria colectiva y sus múltiples efectos todavía no han desaparecido. Este artículo repasará la dirección que está tomando la defensa estadounidense tras este periodo histórico.

¿Cuáles podrían ser las principales lecciones aprendidas de la Guerra contra el Terror? Desde una óptica política, esta ha manifestado la dificultad que presenta una democracia avanzada como la estadounidense para utilizar la fuerza armada en defensa de su interés nacional y la inviabilidad práctica de mantener largos despliegues en el exterior debido a los costes humanos, materiales, económicos y políticos que estos generan. También ha expuesto la volubilidad de la opinión pública, el poder de los medios de comunicación de masas para condicionar la acción política, la incompatibilidad entre los ciclos políticos propios del juego democrático y los tiempos necesarios para explotar las líneas estratégicas, las limitaciones del *jus in bello* en los conflictos actuales, la peligrosidad intrínseca de los cambios de régimen por la fuerza o la inviabilidad de las labores de construcción nacional.

Desde una óptica militar, Afganistán e Irak han vuelto a demostrar la imbatibilidad de Estados Unidos en el terreno convencional y revelado la brecha militar que existe entre el país y sus competidores. Aunque la búsqueda de la Revolución en los Asuntos Militares (RMA) —y muy especialmente las enormes inversiones que el país viene realizando de forma sostenida desde hace más de cuarenta años en sistemas de información, cibernética o robótica— ha contribuido a reforzar esta hegemonía; esta distancia ya no parece ser tan grande como antes. Esta parece haber sufrido una sensible reducción en varias áreas

relevantes —como *drones*, armamento inteligente, sensores C⁴ISTAR o satélites de posicionamiento y comunicaciones— por tres razones: (1) la difusión de tecnologías avanzadas y su integración en estrategias asimétricas; (2) la crisis financiera, que está obligando a reducir el montante total de la defensa y descartar el desarrollo de varias capacidades o la modernización de muchos equipos; y (3) los costes de la guerra, que ha consumido vastos recursos humanos y materiales, erosionado la institución militar, obligado a generar capacidades de limitada utilidad para los conflictos de alta intensidad e impedido implementar con normalidad los grandes programas de modernización de armamento proyectados durante las décadas anteriores¹.

No obstante, estas campañas también han supuesto un baño de realismo para Estados Unidos que le ha obligado a modular las proclamas de los años noventa. En primer lugar, estos diez años de guerra han manifestado las carencias de este ejército equipado, adoctrinado, organizado y adiestrado para el combate de altísima intensidad contra adversarios regulares tecnológicamente avanzados, cuando se ha visto obligado a estabilizar y apoyar la reconstrucción de zonas hostiles, mientras realiza una campaña de contrainsurgencia y lucha contra fuerzas irregulares; algo bastante paradójico cuando el presidente Bush proclamó que Estados Unidos debía estar en condiciones de realizar operaciones de cambio de régimen y de

construcción nacional. En segundo lugar, estas campañas también han revelado el precio político, humano, económico, material y diplomático que debe pagarse cuando se pretende el cambio forzoso de un régimen y su posterior pacificación; un coste que los más acérrimos defensores de la RMA, con su fe ciega en la tecnología, habían obviado calcular. Asimismo, ambos conflictos han demostrado, una vez más, las limitaciones inherentes de la tecnología para disipar la *niebla de la guerra* y observar



Guillem Colom Piella
Doctor en Seguridad
Internacional



lo que se oculta *en el otro lado de la colina*... aunque bien es cierto que la integración en red de todas las fuentes de inteligencia permiten hacerse una idea de lo que puede haber. Finalmente, estos conflictos han revelado las limitaciones del estilo americano de combatir que, basado en la capacidad industrial del país para producir armamento sofisticado y en la búsqueda de soluciones tecnológicas a problemas estratégicos, pretende aprovechar su brecha tecnológica para lograr victorias rápidas, fáciles, limpias y decisivas contra cualquier adversario. Aunque este modelo parece el más adecuado para preservar los pilares estratégicos del país (disuadir a cualquier actor de iniciar un conflicto convencional contra Washington; permitir el libre acceso a cualquier teatro de operaciones del globo y derrotar a cualquier competidor presente o futuro); durante la Guerra contra el Terror ha mostrado su inadecuación en escenarios de baja intensidad y su irrelevancia en operaciones de contrainsurgencia². No obstante, por encima de todo, estas campañas han acabado con la ilusión de la guerra quirúrgica, limpia, tecnológica, sin bajas propias ni tampoco daños colatera-

les; y han servido para ratificar la inmutable naturaleza de la guerra, en la que la violencia, la destrucción y la muerte son sus elementos definidores; y recordar que la fuerza armada es la última razón del gobernante, y que por ello debe ser empleada como último recurso, de manera racional y siempre orientada al logro de unos fines políticos y estratégicos claramente definidos, realistas y alcanzables en tiempo, espacio y forma.

En otras palabras, aunque estas campañas han puesto de manifiesto las limitaciones intrínsecas de la tecnología y han modulado las proclamas revolucionarias de los años anteriores, Estados Unidos parece continuar confiando en las posibilidades que brinda la RMA para resolver los problemas estratégicos que debe afrontar el país tras la Guerra contra el Terror; eliminar la violencia inherente de la guerra mediante la robotización de los ejércitos y mantener su hegemonía frente a cualquier potencial adversario³.

En efecto, tras eliminar a Osama bin Laden y cerrar el ciclo político que arrancó el 11 de septiembre de 2001, Washington ha vuelto a redefinir nuevamente su modelo de defensa. Motivado por

la coyuntura doméstica e internacional de la posguerra contra el terror, este se orienta nuevamente al mantenimiento de la supremacía militar del país frente a cualquier adversario futuro mediante la consolidación de las transformaciones tecnológicas, doctrinales y organizativas realizadas por el país durante la década de 1990 para conquistar la RMA y la adaptación del nuevo estilo militar norteamericano producto de la revolución a la coyuntura actual. Gestado durante los años anteriores, este nuevo modelo empezó a materializarse a principios de 2012 con la presentación de la Guía Estratégica de la Defensa para consolidarse dos años después con la promulgación, el pasado 4 de marzo de 2014, de la Revisión Cuadrienal de la Defensa.

Aunque Al Qaeda se halla en una profunda crisis existencial y la inestabilidad que está viviendo África y Oriente Medio brinda – tal y como estamos observando hoy en día con organizaciones terroristas como Boro Hakam, ISIS o ISIL – nuevas oportunidades a los grupos yihadistas, la marcha de Irak ha dejado al país a manos del yihadismo y el repliegue de Afganistán se realizará sin haber logrado la situación final deseada; la sensación de amenaza que surgió tras los ataques de septiembre de 2001 se ha debilitado. Además, la es-

peranza de normalizar la situación de estos países se ha desvanecido, el panorama estratégico se ha transformado y Estados Unidos ha dejado de ser el único polo del poder global. Además, la crisis económica que está afectando al país requiere redefinir a la baja los objetivos de fuerzas, los catálogos de capacidades, los planes de modernización o los patrones de despliegue; y priorizar un menguante gasto en defensa que, en caso de no contener el déficit público ni consensuar el presupuesto entre el gobierno y la oposición, podría reducirse en un billón de dólares hasta el año 2021.

En efecto, en agosto de 2011 se aprobó la *Ley de Control Presupuestario* que reducía la base de gasto de defensa –entendida esta como la partida aprobada en el presupuesto federal para garantizar el funcionamiento del Pentágono en condiciones normales– en 487.000 millones de dólares, una cifra que podría doblarse si no se logra contener el déficit público en los próximos ejercicios presupuestarios. Además esta ley introdujo un mecanismo de *sequestration* (recorte) de un 7% adicional (50.000 millones) anual hasta 2021 sobre el presupuesto base de defensa que se activaría automáticamente si el gobierno y la oposición no lograban consensuar los presupuestos. Cuando en 2013 Estados Unidos cruzó el abismo fiscal, este mecanismo entró en funcionamiento, obligando al titular de Defensa a aplicar un plan de recortes de urgencia que afectó el normal funcionamiento del Pentágono y comprometió la seguridad nacional del país. Aunque en diciembre del mismo año se aprobó un conjunto de medidas encaminadas a paliar momentáneamente esta situación; estos recortes podrían continuar en 2016, afectando especialmente a los planes de investigación y desarrollo, modernización de material, adiestramiento o disponibilidad de la fuerza. Ello no solo podría incrementar el riesgo y el sobreesfuerzo al que estaría sometido el ejército estadounidense; sino también *...si el entorno fiscal no mejora, en el año 2021 la Fuerza Conjunta será demasiado pequeña y no lo suficientemente moderna para garantizar nuestra estrategia de defensa*⁴.

En consecuencia, en esta coyuntura histórica los estrategias estadounidenses han dado carpetazo a todo lo relacionado con la Guerra contra el Terror y han vuelto a interesarse por otros riesgos y amenazas más tradicionales. Así, las grandes contingencias de la pasada década –aunque incapaces de alterar la estructura del sistema internacional– como la Guerra contra el Terror, la construcción de esta-



dos o la contrainsurgencia, han dejado paso a otros peligros susceptibles de perturbar el equilibrio estratégico. Entre ellas se halla la proliferación de armamento de destrucción masiva, la inestabilidad del mundo árabe y musulmán, la competición entre los poderes emergentes y las potencias consolidadas por la hegemonía regional y el control de los recursos, la geopolítica del escenario Asia-Pacífico y las ambiciones del gigante chino, la carrera armamentística del lejano Oriente, la difusión de tec-

los estados, inestabilidades regionales, extremismos violentos motivados por cosmovisiones enfrentadas, competición por los recursos, difusión de tecnologías avanzadas, proliferación de armamento de destrucción masiva o el auge de potencias regionales capaces de limitar la influencia estadounidense.

– La acción exterior estadounidense podrá verse condicionada por la irrelevancia estratégica europea, la inestabilidad política en el Magreb y Oriente Medio, los riesgos que entrañaría un Irán nuclear, una creciente desconfianza hacia China, la debilidad de su economía y el incremento de la presencia norteamericana en la región Asia-Pacífico.

– La situación financiera del Pentágono no experimentará ninguna mejoría y hasta incluso podría empeorar en los próximos años en caso de no controlar el déficit público del país. Ello implicaría la reducción del volumen de los ejércitos, la cancelación de programas de modernización de armamento y material, la pérdida de capacidades, la disminución de la disponibilidad de la fuerza e incluso la supresión de proyectos de investigación que se estiman básicos para lograr el salto tecnológico que garantizaría la conquista de la revolución.

– Las fuerzas armadas estadounidenses deberán prepararse para combatir en todo el espectro del conflicto –desde guerras híbridas contra actores no-



nologías avanzadas, cualquier intento de limitar el liderazgo o coartar la autonomía de acción estadounidense en el ciberespacio o las amenazas que se ciernen sobre el libre acceso del país al mar, el cielo, el espacio y el ciberespacio, fundamentos de su bienestar económico y desarrollo social.

Este conjunto de elementos ha mediado para que Washington emprenda una *transición estratégica* que reemplace el agotado modelo de defensa propio de la Guerra contra el Terror por otro paradigma más adecuado a la situación actual y futura. Asumiendo que en los próximos años:

– La estabilidad global podrá verse comprometida por la persistencia de los efectos perversos de la globalización tales como la expansión de actores capaces de disputar el monopolio de la violencia a

tatales que emplean medios y tácticas asimétricas a acciones de alta intensidad contra países equipados con armamento de destrucción masiva o ejércitos tecnológicamente avanzados– y realizar una amplia gama de misiones en un ambiente operativo complejo, cambiante, transparente y sin fronteras físicas ni virtuales.

Estados Unidos ha comenzado a trazar las líneas maestras de su nuevo modelo de defensa. En este sentido, a pesar de que estos planteamientos deberán formalizarse en la Estrategia de Seguridad Nacional que el ejecutivo presentará a muy tardar en 2015; la Guía Estratégica de la Defensa, el Concepto Cardinal para las Operaciones Conjuntas y la Revisión Cuadrienal de la Defensa sugieren que Washington reducirá su presencia

avanzada —especialmente la situada en suelo europeo, aunque los recientes sucesos en la esfera rusa podrían motivar una reevaluación de esta decisión— y la concentrará en la región Asia-Pacífico; abandonará los despliegues de fuerzas masivos; descartará conducir grandes campañas o embarcarse en operaciones de cambio de régimen y construcción nacional, evitará participar en labores de gestión de crisis, estabilización, apoyo a la reconstrucción y lucha contra la insurgencia y mostrará un limitado interés en colaborar con organizaciones multilaterales de seguridad.

Este conjunto de actividades serán sustituidas por un progresivo repliegue a nivel global susceptible de incrementar el aislacionismo y unilateralismo del país en materia exterior. Ello se combinará con la priorización de la inteligencia prospectiva obtenida gracias al absoluto dominio que Washington tiene del ciberespacio y las capacidades de ataque estratégico de precisión, proyección global de las fuerzas y el acceso a cualquier punto del planeta con independencia de las medidas defensivas que pueda desplegar el adversario. Igualmente, el país volverá a un modelo mixto de guerras para definir la entidad de sus fuerzas armadas, su catálogo de capacidades y su patrón de despliegue: por un lado, en tiempo de paz los ejércitos del país deberán ser capaces de defender la nación, realizar acciones antiterroristas en varias regiones del globo, disuadir cualquier posible agresión y garantizar la seguridad de los aliados y socios mediante la presencia avanzada. Por otro lado, si se desata un conflicto, las fuerzas armadas del país deberán ser capaces de derrotar a un adversario en una guerra convencional y negar los objetivos o imponer costes inaceptables sobre un segundo agresor en otra región del planeta. Ello no solo parece indicar la tradicional disuasión de Teherán y Pyongyang; sino también sugiere la ilusoria voluntad de contener a Irán y China con una estructura de fuerzas claramente insuficiente⁵ y una estrategia peligrosamente similar a la Hold-Win-Win que el malogrado Secretario de Defensa Les Aspin intentó aplicar en 1993, pero confiando en que las tecnologías vinculadas con la RMA permitirán suplir estas carencias.

Además, Washington incrementará las colaboraciones *ad hoc* con terceros países y la reducción de sus compromisos defensivos. Ello se combinará con la conducción de operaciones limitadas en tiempo, espacio y medios implicados; la oposición a mantener grandes despliegues permanentes de fuerzas y la renuencia a desplegar unidades terrestres en zonas de conflicto; la multiplicación de las acciones contraterroristas puntuales con fuerzas de operaciones especiales, armas inteligentes y drones; la priorización de la capacidad para conducir *operaciones globales integradas* empleando medios terrestres, navales, aéreos, espaciales y ciberespaciales en el marco de un Enfoque Guberna-

mental; y sobre todo, la integración de los avances tecnológicos en materia informática, cibernética y robótica para reducir la exposición de los combatientes a las amenazas, limitar el coste político de las acciones militares y permitir el auge de la guerra virtual tal y como prometió la RMA años atrás.

El curso de los acontecimientos determinará la manera en que se refinan, consolidan y ejecutan estos nuevos principios estratégicos. Aunque la inclusión de este conjunto de riesgos y amenazas, perspectivas estratégicas y orientaciones para el empleo de la fuerza en la agenda del Pentágono ha supuesto un importante baño de realismo que ha enterrado de forma definitiva el sueño unipolar de la posguerra fría o la ilusión de los cambios de régimen y las construcciones de estados de la Guerra contra el Terror, también está motivando que Washington se interese nuevamente por la RMA para resolver sus interrogantes políticos en este periodo marcado por la transición estratégica y la crisis económica. No obstante, el retorno de la revolución no es para nada extraño, ya que este modelo tecnocéntrico no solo es coherente con su cultura estratégica, sino que sus frutos se hallan integrados en su arsenal militar: armas inteligentes, sistemas robotizados o fuerzas cibernéticas.

En conclusión, en una coyuntura como la actual —marcada esta por la incertidumbre estratégica, la indeterminación política, la moderación presupuestaria y la reformulación de las líneas maestras de la defensa nacional— y sabiendo que la máxima prioridad del Pentágono consiste en reestablecer el equilibrio entre el nivel de ambición, la estructura de fuerzas y el catálogo de capacidades mientras intenta establecer los pilares de la defensa del país para las próximas décadas; Washington está empezando a especificar hoy cómo serán sus ejércitos del mañana. A pesar de que el grueso de la estructura de fuerzas y del catálogo de capacidades futuras se halla en desarrollo y no puede alterarse debido a la inflexibilidad de la programación militar⁶ y los compromisos industriales adquiridos durante los años anteriores; y que el armamento heredado de la Guerra Fría — que todavía constituye la espina dorsal del ejército estadounidense y cuya valía ha sido demostrada en Afganistán e Irak — podría quedar obsoleto en bloque debido a su antigüedad y atrición tras diez años de guerra; muchos de los equipos que están entrando en servicio se definieron en plena euforia revolucionaria y varias capacidades que están alcanzando su madurez —armas inteligentes, sensores avanzados, vehículos remotamente tripulados (RPV), medios cibernéticos o sistemas interoperables e integrados en red— estaban en el epicentro de la RMA.

Además, el titular del Pentágono Chuck Hagel debe continuar tomando dolorosas decisiones en materia defensiva que ya se han plasmado en la actual Revisión Cuadrienal de la Defensa y se re-



petirán en los sucesivos ejercicios presupuestarios⁷. Y es que este debe abaratar sensiblemente el coste de funcionamiento del Pentágono minimizando la pérdida de capacidades, la baja de sistemas, la reducción del volumen de fuerzas o la desactivación de unidades, sin comprometer la preparación de la fuerza y elegir qué capacidades militares deben ser desarrolladas, cuáles descartadas y cuáles

convencional de alta intensidad y la institución del cambio entre las fuerzas armadas en una etapa marcada por la indefinición política, la transición estratégica y la escasez de recursos, se plantean como las principales líneas del pensamiento estratégico estadounidense y los mayores retos que debe superar su arquitectura de defensa durante esta transición estratégica del país tras el fin de la Guerra contra el Terror ■

conservadas⁸. A pesar de que cualquier decisión en este ámbito debe fundamentarse en una difícil *reversibilidad* —entendida esta como la capacidad para adaptar la política de defensa y la organización militar del país a cualquier cambio de situación motivado por una sorpresa estratégica— será preciso definir una entidad de la fuerza y un nivel de ambición realistas y acordes con los recursos disponibles y previsibles; fundamentar cualquier decisión política sobre consideraciones estratégicas y operativas o vencer las inercias de una institución militar reticente a ciertos cambios, orientada a los grandes conflictos convencionales y erosionada tras las largas campañas de Afganistán e Irak.

Este conjunto de actuaciones requieren una plena determinación política y su desarrollo entrañará enormes cambios en la concepción, funcionamiento y gestión de la administración militar estadounidense. Es por estas razones que la reducción del gasto del Pentágono minimizando la pérdida de capacidades fundamentales y manteniendo la posibilidad de que los proyectos de desarrollo produzcan saltos tecnológicos; la reforma del planeamiento de la defensa, la redefinición del proceso de transformación militar para volver nuevamente al modelo

¹Davis, Paul y Wilson, Peter: "The Looming Crisis in Defense Planning", *Joint Forces Quarterly*, vol. 63 nº 4 (invierno 2011), pp. 13-20.

²Henrotin, Joseph (2008): *La technologie militaire en question. Le cas Américain*, París, Económica.

³Watts, Barry (2011): *The Maturing Revolution in Military Affairs*, Washington DC, CSBA.

⁴DoD (2014): *Quadrennial Defense Review 2014*, Washington DC, GPO, p. 56.

⁵De hecho, el objetivo de fuerzas para el año 2019 es el siguiente: 18 divisiones terrestres; 11 grupos aeronavales; 48

escuadrones de combate; 9 escuadrones de bombarderos estratégicos y 660 grupos de operaciones especiales.

⁶Carter, Ashton: "Running the Pentagon Right: How to Get the Troops What They Need", *Foreign Affairs*, vol. 93 nº 1 (enero-febrero 2014), s. n.

⁷Towell, Pat y Belasco, Amy (2014): *Defense: FY2014 Authorization and Appropriations, CRS-43323*, Washington DC, Congressional Research Service.

⁸Cordesman, Anthony (2014): *Going Hollow: the Hagel Preview of the FY 2015 Defense Budget*, Washington DC, Center for Strategic & International Studies.