



DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL IEEE 01/2010

ANÁLISIS DE LA “QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW REPORT” DE LOS EEUU

(FEBRERO 2010)

1. INTRODUCCIÓN

La “Quadrennial Defense Review” (QDR) es un documento de carácter estratégico elaborado por el Departamento de Defensa (DoD) bajo la dirección del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, Almirante M.G. Mullen, cada cuatro años. La QDR la firma el Secretario de Defensa, Robert Gates, que después de felicitar al personal militar y civil de departamento que ha participado en su desarrollo durante un año completo, así como a otros departamentos, agencias y aliados internacionales que han colaborado en los trabajos, no duda en calificarla como histórica.

Los ejes fundamentales en los que se ha basado el desarrollo de la QDR han sido: buscar un nuevo reequilibrio en las capacidades y estructura de la fuerza a la vista de la carencias puestas en evidencia por los más de ocho años continuados de conflicto; e iniciar una reforma en profundidad de las instituciones y los procesos para buscar la excelencia, máxima eficacia, y eficiencia, en el apoyo al personal en el área de operaciones. En este sentido, cabe recordar una frase que le gustaba repetir al Teniente General Mattis (US Joint Forces Commander), anterior Mando Aliado de Transformación: cuando los malos procedimientos y los buenos trabajadores se juntan, los primeros vencen en un 90% de las ocasiones.

La QDR de 2010 ofrece un panorama estratégico diferente al recogido en versiones anteriores del mismo documento (la última de 2006) debido fundamentalmente a dos causas: el advenimiento de una nueva administración demócrata, y las lecciones aprendidas (que el propio documento no duda en calificar de dolorosas) en los conflictos actuales, desde que el 7 de octubre de 2001 comenzara la operación “Libertad Duradera” en Afganistán para derribar al régimen talibán.

En el texto se resalta el carácter diferenciador de los conflictos que conforman el marco de seguridad actual, con enemigos que se esconden entre la población, manipulan los medios de información, y emplean una desafiante combinación de tácticas innovadoras y tecnología. Además, y como en nuestra Directiva de Defensa Nacional 01/08, se destaca la necesidad de una política de Estado en la que se integren todos los poderes de la Nación.

El objeto de este análisis efectuado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos ha sido el detallar, de un modo preciso, los elementos que se han considerado más relevantes de este importante documento.

2. LA ESTRATEGIA DE LA DEFENSA

Como elemento esencial se destaca la condición de los EEUU como nación con dos conflictos abiertos. Esta situación constituye el factor fundamental para el DoD, conformando dos de sus cuatro objetivos prioritarios: salir victorioso de los conflictos de Irak y Afganistán, y el apoyo al personal. Además, modela de forma clara los otros dos: prevenir y disuadir los conflictos, y actuar con éxito frente una gran variedad de contingencias.

Como claves de las tendencias geopolíticas se hace mención, como no podía ser de otra forma, a la importancia que los resultados de los conflictos de Irak y Afganistán tendrán en el marco estratégico futuro, indicando que los ejes geográficos de los tres principales poderes (el político, el económico y el militar) se están desplazando, y su distribución se hace cada vez más difusa. En este desplazamiento se resalta específicamente el creciente papel de potencias como China e India.

Con relación al entorno operacional, se destacan dos conceptos: el término “híbrido” para indicar su creciente complejidad, y los “*global commons*” como dominios o áreas que ningún Estado controla pero de los que todos dependen. En este último concepto se pone el énfasis en el riesgo que para los EEUU pueden suponer las capacidades “anti-acceso”, que puedan llegar a impedir la proyección de su poder militar.

Otros aspectos de interés se refieren a la necesidad de mantener la capacidad de actuar en solitario, la obligación de respetar los derechos de los prisioneros de guerra de acuerdo con los tratados internacionales y la Convención de Ginebra, además de considerar al personal como el factor estratégico más crítico y el recurso máspreciado.

Como desarrollo del primer objetivo, los conflictos abiertos, se define el calendario de hitos y el volumen de tropas asociados a Irak y Afganistán.

Con relación al segundo objetivo, el personal, el documento resalta el esfuerzo soportado desde el inicio de las operaciones en Afganistán, y se ponen de manifiesto los altos índices de suicidios, divorcios, consumo de drogas y de estrés debido al combate, mostrando una gran preocupación por el continuo incremento de estos índices. Para mitigarlos se proponen tres áreas de atención: el cuidado físico y psíquico; el liderazgo del mando y la importancia del material; y las capacidades del futuro.

Con relación al tercer objetivo, la prevención de conflictos, se resalta la necesidad del uso integrado de la diplomacia, la defensa y las ayudas al desarrollo, junto con la inteligencia, las herramientas económicas y el respeto al marco legal. Además, por primera vez, se establece específicamente como finalidad última, la desaparición de las armas nucleares.

Finalmente, y en el cuarto objetivo, como adversario sólo se hace mención explícita de Al Qaeda, y en referencia a las posibles contingencias se mencionan, como factor crítico la capacidad de actuar efectivamente en el ciberespacio y, como ejemplo de versatilidad, la necesidad de prevenir las crisis humanitarias, tanto debidas a causas naturales como a la acción del hombre.

3. **REEQUILIBRANDO LA FUERZA**

La QDR hace una serie de recomendaciones para reequilibrar las Fuerzas Armadas norteamericanas, de modo que se incrementen sus posibilidades de éxito en la ejecución de las misiones identificadas como críticas para la nación. Para ello se basa tanto en el examen de los conflictos actuales (Irak y Afganistán), como en la evaluación de las capacidades de las fuerzas (disponibles en el presente y ya planeadas para el futuro).

En este proceso se han identificado las siguientes seis áreas de misión clave, enumeradas en un orden que, sin que se establezca explícitamente, sí que parece indicar sus prioridades relativas para el DoD:

1. Defender a los Estados Unidos y apoyar a las autoridades civiles

La principal amenaza se materializa en la combinación de la proliferación de tecnologías destructivas e ideologías de violencia extremista, lo que requiere un alto grado de vigilancia contra las amenazas terroristas. Pero la amenaza no proviene tan sólo de agentes no-estatales, ya que los estados rivales están adquiriendo nuevos medios para alcanzar blancos a mayores distancias, y con una mayor letalidad. Además, los EEUU deben estar preparados también para responder a cualquier tipo de catástrofe natural. Ejemplos obvios de cada una de esas tres amenazas son Al-Qaeda, Corea del Norte, y huracanes como Katrina.

Las mejoras que contempla la QDR en esta área incluyen el aumento de la capacidad de respuesta y flexibilidad de las fuerzas asignadas a reaccionar ante una catástrofe, la mejora de la alerta previa, la aceleración del desarrollo de capacidades de detección nuclear y bacteriológica a grandes distancias, y el fortalecimiento de las capacidades domésticas de lucha contra los artefactos explosivos improvisados.

El área equivalente en la QDR-2006 era “Defender el territorio nacional en profundidad”, y se citaba en segundo lugar.

2. Triunfar en las operaciones contra-insurgencia, de estabilidad, y antiterroristas

Los EEUU deben mantener la capacidad de llevar a cabo operaciones contra-insurgencia, de estabilidad, y antiterroristas a gran escala, en todo tipo de entornos. Para ello, es vital incorporar las lecciones aprendidas en los ya citados conflictos actuales a la doctrina, el adiestramiento, el desarrollo de capacidades y el planeamiento operativo de las Fuerzas Armadas.

Las medidas contempladas incluyen el aumento de ciertas capacidades clave, como medios de ala móvil, sistemas aéreos no-tripulados (para misiones de inteligencia, vigilancia y reconocimiento, o ISR), los medios que utilizan las fuerzas de operaciones especiales, las capacidades específicas para este tipo de conflictos de las fuerzas de propósito general, la experiencia regional en Afganistán y Pakistán, y la comunicación estratégica.

El área equivalente en la QDR-2006 era “Derrotar a las redes terroristas”, y se citaba en primer lugar.

3. Fortalecer las capacidades de seguridad de los estados socios

Aunque ésta es una labor que el DoD lleva a cabo desde el fin de la II Guerra Mundial, los actuales conflictos en Afganistán e Irak han dejado claro que esta dimensión de la estrategia de defensa de los EEUU nunca había sido tan importante.

Las iniciativas clave de la QDR en este asunto incluyen el fortalecimiento y la institucionalización de las capacidades de asistencia a las fuerzas de seguridad de otros países, en el ámbito de las fuerzas de propósito general, la mejora las habilidades lingüísticas, regionales y culturales, el fortalecimiento de las capacidades de adiestramiento a nivel ministerial, y la creación de mecanismos que aceleren la adquisición y transferencia de capacidades críticas a las fuerzas de los socios. Este último punto es especialmente significativo, ya que el propio Secretario Gates ha expresado públicamente su frustración por la “maraña” burocrática asociada a la transferencia de material de defensa a los países socios.

El área equivalente en la QDR-2006 era “Configurar las decisiones de países en cruces de caminos estratégico”, se citaba en tercer lugar, y se enfocaba más en los potenciales rivales de los EEUU que en los aliados y amigos.

4. Disuadir y derrotar a los agresores en entornos “anti-acceso”

Las fuerzas de los EEUU deben ser capaces de disuadir, defenderse, y derrotar cualquier agresión que provenga de naciones-estado potencialmente hostiles. Esta capacidad es fundamental para la habilidad de la nación de proteger sus intereses y proporcionar seguridad en regiones clave. Si los EEUU carecieran de la capacidad de proyectar sus fuerzas, la integridad de sus alianzas y asociaciones de seguridad se vería cuestionada, reduciendo la seguridad e influencia de los EEUU e incrementando las posibilidades de conflicto. Se hace una referencia expresa a la República Popular China y a su desarrollo de capacidades orientadas a denegar el acceso al teatro de operaciones derivado de una posible acción hostil para recuperar la soberanía sobre Taiwán.

La QDR contempla expandir las capacidades de ataque aéreo de largo alcance, explotar las ventajas de las operaciones submarinas, incrementar la resistencia de las infraestructuras de las bases y despliegues avanzados, asegurar el acceso al espacio exterior y el uso de los medios espaciales, mejorar la robustez de las capacidades ISR claves, inutilizar los sensores y sistemas de seguimiento enemigos, y mejorar la presencia y capacidad de respuesta de las fuerzas norteamericanas desplegadas en el exterior.

En la QDR-2006 esta área se citaba entre las capacidades disponibles para responder a retos tradicionales, y desde la que había que evolucionar para responder a los nuevos retos del siglo XXI, por lo que supone una novedad significativa.

5. Prevenir la proliferación y contrarrestar las armas de destrucción masiva

La potencial expansión de las armas de destrucción masiva representa una grave amenaza, por lo que se deben extender las capacidades de detectar, interceptar, y contener el efecto de esas armas. Se debe mejorar la capacidad de disuasión y defensa contra esta amenaza con medidas orientadas a obtener una mayor información de los riesgos potenciales, a mantener bajo control

y reducir los materiales peligrosos allí donde sea posible, desplegar fuerzas para monitorizar y seguir los agentes letales y sus medios de lanzamiento y, de ser necesario, destruir los propios agentes.

Para ello se considera necesario establecer un Cuartel General Conjunto que planee, se adiestre y ejecute operaciones de eliminación de WMD; investigar en contramedidas y defensa contra agentes no tradicionales; mejorar los servicios forenses nucleares; mantener bajo control los materiales nucleares vulnerables; expandir el programa de reducción de la amenaza biológica; y desarrollar nuevas tecnologías de verificación. En este apartado, el ejemplo del programa nuclear iraní es obvio.

El área equivalente en la QDR-2006 era “Prevenir la adquisición y uso de las armas de destrucción masiva”, y se citaba en cuarto lugar.

6. Operar con efectividad en el ciberespacio

El entorno de seguridad demanda capacidades mejoradas para contrarrestar las amenazas en el ciberespacio. En el siglo XXI, las Fuerzas Armadas ya no pueden llevar a cabo con efectividad operaciones de alta intensidad sin redes fiables y resistentes de comunicaciones e información, y acceso garantizado al ciberespacio. La experiencia de los ataques cibernéticos a Estonia en 2007 y a Georgia en la guerra de agosto de 2008 está en la base de esta preocupación.

El DoD debe proteger activamente sus redes, y para ello está adoptando medidas como el desarrollo de un enfoque más global de sus operaciones en el ciberespacio, el desarrollo de una mayor experiencia y alerta cibernética, un mando centralizado de las operaciones cibernéticas, y la mejora en la cooperación con otras agencias y gobiernos.

La referencia específica a las operaciones en el ciberespacio es una novedad significativa con respecto a la QDR-2006.

2.2. Guiando la evolución de la fuerza

Las tendencias que caracterizan, a grandes rasgos, los cambios impulsados por la QDR, son las siguientes:

- Las fuerzas terrestres deben ser capaces de llevar a cabo cualquier tipo de operación, pero continuarán enfocadas en las capacidades para llevar a cabo operaciones efectivas y sostenidas anti-insurgencia, de estabilidad, y antiterroristas, solos o en coalición.
- Las fuerzas navales continuarán siendo capaces de llevar a cabo operaciones de proyección de poder a largas distancias, a la vez que se dotan de nuevas capacidades para colaborar con un número creciente de Marinas amigas. El rápido crecimiento de las capacidades antimisil basadas en la mar ayudarán a cubrir las necesidades de los mandos operativos y de las naciones aliadas en diferentes regiones.
- Las fuerzas aéreas aumentarán su capacidad de supervivencia con la incorporación de un mayor número de cazas de quinta generación (F-22 y F-35). Todas las aeronaves requerirán un mayor alcance medio, flexibilidad y versatilidad multimisión, para disuadir

y derrotar a unos adversarios que están adquiriendo capacidades antiaéreas más potentes (como los sistemas de origen ruso S-400 y S-500).

- Las fuerzas de operaciones especiales continuarán incrementando y mejorando sus capacidades, aumentando sus medios orgánicos. Cabe recordar que estas fuerzas dependen, con independencia de su ejército de origen, de un mando operativo específico, el *“Special Operations Command”*.
- Las capacidades, flexibilidad y robustez de las fuerzas de los EEUU se mejorará por la entrada en servicio de más y mejores sistemas de apoyo, incluyendo ISR, capacidades de ataque electrónico, redes de comunicaciones, infraestructuras más resistentes, y una Ciberdefensa mejorada.

Para poder financiar esas iniciativas, la QDR identifica algunos de los sistemas a los que habrá que renunciar para reequilibrar las capacidades existentes. De hecho, y en la propuesta de Presupuesto de Defensa para 2010, el Secretario Gates comenzó a retirar recursos de programas y actividades no prioritarios para poder abordar necesidades más acuciantes. Así, se finalizó la producción del caza F-22, se reestructuraron los programas de adquisición del destructor DDG-1000 de la Marina y de los *“Futuros Sistemas de Combate”* del Ejército de Tierra, y se alargó el programa de obtención del nuevo portaaviones.

Además, para el presupuesto de 2011 se propondrá la cancelación del programa del avión de transporte C-17 (una vez alcanzado el número de unidades previstas), el retraso del programa de reemplazo de los buques de mando y control, las cancelaciones de los programas del crucero CG(X) y de *“Mando y Control en Red”*. Esas actuaciones, entre otras, han permitido al DoD reorientar recursos a las áreas de alta prioridad ya expuestas.

2.3. Decidiendo el tamaño y la estructura de la fuerza

El planeamiento de fuerzas detallado requiere que se dé respuesta a dos preguntas básicas: ¿Cuántas operaciones debe ser capaz de ejecutar la fuerza simultáneamente? y ¿Qué tipo de operaciones serán necesarias? La primera determina el tamaño de la fuerza y la segunda su estructura. En el actual y futuro escenario estratégico, esto implica que las fuerzas armadas de los EEUU pueden ser requeridas para llevar a cabo múltiples operaciones concurrentes de muy distinta naturaleza, incluyendo operaciones a gran escala en un escenario lejano.

Sin embargo, y a diferencia de las anteriores QDR, que establecían que las fuerzas deberían ser capaces de actuar en dos conflictos regionales simultáneamente, contra estados-nación enemigos que emplean fuerzas militares convencionales, la QDR-2010 asume que las fuerzas deben ser capaces de proteger los intereses nacionales frente a amenazas múltiples, que pueden incluir hasta dos estados-nación agresores, pero también las nuevas amenazas no-convencionales.

Se hace una referencia específica a la *“dolorosa” (sic)* experiencia de los conflictos en Afganistán e Irak, donde la victoria militar en el nivel operacional no fue más que un primer paso para alcanzar los objetivos estratégicos, algo que no se tuvo en cuenta en su momento. En todo caso, la flexibilidad no implica que las fuerzas deban ser capaces de ejecutar todo tipo de misiones simultáneamente, dado que no todas las amenazas afectan al mismo nivel a los

intereses nacionales, ni demandarán siempre la intervención de fuerzas propias, 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 altamente capaz; y extender el apoyo a las autoridades civiles en respuesta a un evento catastrófico en los EEUU.
- Disuadir y derrotar a dos agresores regionales, a la vez que se mantiene una elevada alerta de las fuerzas norteamericanas tanto en los EEUU como en el exterior.
- Una operación principal de estabilización; una operación de disuasión de larga duración en un teatro distinto; una misión contra-insurgencia de tamaño medio; y un apoyo intensificado a las autoridades civiles en los EEUU.

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 EEUU 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).

4. **EL APOYO AL PERSONAL**

La QDR recoge como prioridad el prestar una especial atención a la salud y bienestar del personal, que constituye el recurso más importante de la Defensa Nacional. Para alcanzar este objetivo se establecen las siguientes líneas de actuación.

- **Cuidado de los heridos**

En este sentido, se realizarán esfuerzos para proporcionar a los heridos el mejor cuidado físico y psíquico que recompensen su servicio y sacrificio.

Entre las medidas adoptadas destacan el incremento del personal de apoyo a los heridos y sus familias, la modernización de las instalaciones donde se reciben los tratamientos, el establecimiento de Centros de Excelencia para la prevención, diagnóstico y tratamiento de las heridas de guerra más comunes, el aumentar del presupuesto de atención de heridos, el establecimiento de un único Sistema de Evaluación de Incapacidad, la mejora del sistema de intercambio de información con los veteranos, la creación de programas dirigidos de apoyo psicológico y asesoramiento, y el colaborar con el Departamento de Salud y Servicio Social, para incorporar personal de este departamento al sistema de salud militar.

- **Planificación del tiempo de despliegue**

Los numerosos y largos despliegues a partir de 2001 han producido un importante desgaste físico y psíquico en el personal militar. Por ello, se considera prioritario hacer todo lo posible para dar al personal el suficiente tiempo entre despliegues que permita su recuperación. A corto plazo se pretende que el personal permanezca en casa dos años por cada año desplegado. Para el caso de reservistas el plazo se aumenta a los cinco años.

Por otro lado, el personal militar estadounidense desplegado en Corea se va a poder establecer allí de forma permanente con sus miembros familiares. Esto va a favorecer el despliegue desde Corea, aumentando el número de efectivos disponibles para afrontar contingencias a nivel global.

- **Reclutamiento y retención**

A pesar de que en 2009 se ha cumplido el objetivo de reclutamiento, de cara al futuro es necesario realizar un esfuerzo para atraer hacia las Fuerzas Armadas a hombres y mujeres jóvenes y cualificados y ser capaces de retenerlos, sobre todo teniendo en cuenta que son cada vez más los jóvenes que argumentan consideraciones éticas, morales o de salud para descartar la carrera militar como salida profesional.

Algunas de las medidas tomadas al respecto incluyen la revisión de las políticas de incentivos y ofrecer formas más flexibles de incorporación al servicio.

- **Apoyo a las familias**

El apoyo a las familias es considerado como un servicio esencial para la salud de los militares durante las etapas de tensión generadas por los numerosos despliegues. Entre las medidas que se están llevando a cabo destaca el aumento de recursos dirigidos a institucionalizar este servicio a través de programas de apoyo y la renovación o sustitución de una gran parte de sus centros escolares.

- **El Componente de Reserva**

La naturaleza de los actuales conflictos requiere disponer de un componente de reserva altamente cualificado, listo para formar parte de futuros despliegues. Es propósito del DoD realizar una revisión del futuro papel del componente de reserva, incluyendo una evaluación de la proporción entre activos y reservistas.

- **Formación de los futuros líderes militares**

El DoD continuará trabajando para asegurar que sus oficiales tengan la mejor preparación posible para afrontar las complejas misiones que el futuro pueda demandar. Así, se realizarán esfuerzos en formación en lenguas extranjeras y conocimiento de otras culturas, reconocimiento de la participación en operaciones conjuntas y combinadas con fines de promoción, y se dotará a los centros de educación de todos los recursos necesarios y de personal docente experto, tanto civil como militar. También se aumentarán las oportunidades para que los oficiales obtengan de titulaciones civiles.

- **Desarrollo de una estructura de personal para la “Defensa Total”**

El DoD trabajará para reestructurar la plantilla con objeto de que tenga el tamaño adecuado y que exista un equilibrio entre militares, civiles y contratistas. Así, la Secretaría de Defensa ha creado una “*Civilian Expeditionary Workforce*” que, de momento, se desplegará en Afganistán e

Irak. Además, el Departamento se plantea la reducción del número de contratistas y sustituirlos, cuando sea factible, por empleados públicos.

5. LA MEJORA DE LA RELACIONES INTERNACIONALES

Quizás la idea fundamental que presenta esta sección se encuentra en la breve introducción a la misma. Se reconoce que para alcanzar los objetivos estratégicos del DoD es preciso: primero, colaborar estrechamente con otros departamentos, y segundo, fortalecer las relaciones con aliados clave. En otros términos, las capacidades militares deben sincronizarse y armonizarse interna y externamente. En particular se pueden resaltar los siguientes elementos esenciales:

- **Los EEUU aisladamente no pueden mantener el orden internacional.**

Por ello, el DoD subraya que necesita impulsar y mejorar las relaciones militares de defensa con aliados y socios, para lo que llevará a cabo enfoques adecuados a cada caso particular. En este punto la QDR realiza un análisis de las distintas zonas del mundo según los intereses de la defensa estadounidense. Algunos aspectos clave serían:

- Una fuerte asociación transatlántica se considera central para la seguridad de los EEUU. La OTAN permanece siendo la pieza central de la seguridad transatlántica. Las relaciones EEUU-UE y OTAN-UE son ahora incluso más importantes.
- Los EEUU promocionan soluciones pacíficas a los largos conflictos que asolan los países de Eurasia.
- En lo que respecta a las relaciones con Rusia se destacan dos puntos. El primero, la intención de firmar, en el corto plazo, el nuevo tratado START para la reducción de los arsenales nucleares de ambos países; y segundo, los EEUU tratan de buscar oportunidades de colaboración para trabajar con Moscú en riesgos emergentes para la seguridad, citando expresamente el Ártico y la defensa antimisiles.
- En lo concerniente a Asia (puede observarse la importancia otorgada a los asuntos de este continente):
 - Se reafirma la importancia de las alianzas existentes con Corea del Sur, Japón, Tailandia, Filipinas, y Singapur.
 - También se trata de desarrollar nuevas relaciones estratégicas con Indonesia, Malasia y Vietnam.
 - China es observada por la QDR como un Estado carente de transparencia, en el que la toma de decisiones plantea cuestiones acerca sus intenciones en el exterior. Resaltar la confianza y reforzar los intereses mutuos son los elementos en los que se debe basar el futuro de las relaciones EEUU-China.
 - Las características de la India actual proporcionan múltiples oportunidades de cooperación entre ambos países.
 - Los EEUU se encuentran comprometidos estratégicamente a largo plazo con Pakistán y mantienen un interés sustancial en la estabilidad de la región del Océano Índico en su conjunto.

- En el Oriente Medio, se tratará de impulsar la paz integral entre Israel y sus vecinos, mantener la cooperación en seguridad con Egipto, Líbano, Jordania, Arabia Saudita, Yemen y los Estados del Golfo.
 - Finalmente, la retirada progresiva de las fuerzas de Irak continuará según lo planeado, aunque existe un compromiso para desarrollar una estrategia de asociación con ese país.
 - En África, los EEUU pretenden por una parte ayudar a los Estados frágiles, fallidos o que se encuentren en una situación de post-conflicto, y por otra, afrontar los problemas transnacionales que afectan a la seguridad como la piratería, el tráfico de drogas o el extremismo.
 - En el continente americano, se pretende desarrollar asociaciones regionales de defensa que traten amenazas tanto transnacionales como domésticas. El DoD continuará trabajando con México para mejorar la cooperación. De igual manera, se reforzará la asociación con Canadá en el contexto de la seguridad regional que incluye una mayor interacción en el Ártico.
- **El despliegue de fuerzas estadounidenses en el exterior continuará adaptándose a las capacidades de otros Estados.**

Se trataría de responder y anticiparse a los cambios en el entorno de la seguridad internacional. Para ello, el DoD pretende buscar una nueva arquitectura de seguridad y establece cinco prioridades para su despliegue: una, compromiso con Europa y con la OTAN incluyendo capacidades de defensa antimisiles; dos, asegurar la región Asia-Pacífico; tres, equilibrar operaciones en curso, respuesta de crisis, y otras actividades de prevención y disuasión; y cuatro, apoyar los esfuerzos de asociación para el desarrollo de capacidades en regiones y Estados clave. Para ello:

- En Europa, pendiente del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, los EEUU mantendrán cuatro brigadas y un Cuartel General de Cuerpo de Ejército estacionados en el continente;
- En el Pacífico, aumentarán sus capacidades de disuasión y de respuesta rápida.
- En el Oriente Medio, junto a la reducción de fuerzas en Irak que se encuentra en marcha, rectificarán su despliegue actual para asegurar a los socios de la zona su compromiso con la seguridad de la región.
- En África, mantendrán una presencia limitada, en base a rotaciones, con el objetivo de construir capacidades de seguridad.
- En el hemisferio occidental no se considera necesaria una presencia avanzada robusta.

- **Mejorar la unidad de acción intergubernamental**

Por medio de un enfoque integral entre todos los departamentos y agencias con los que enfrentar los retos de la seguridad nacional. En concreto, el DoD considera necesario mejorar la asociación con el Departamento de Estado, la comunidad de inteligencia norteamericana y con el Departamento de Seguridad Interior. El DoD desarrollará capacidades civiles organizadas y adiestradas para operar junto o independientemente de las fuerzas militares.

6. LA REFORMA DE LOS PROCESOS

- Reformando el modo de actuar

Para el DoD las operaciones de Irak y Afganistán y otros futuros entornos complejos, demandan unos procesos e instituciones más ágiles, innovadoras y eficientes. Este documento se centra en cuatro áreas en las que la reforma es obligatoria: contribución a la seguridad, proceso de adquisiciones, base industrial, y seguridad energética y cambio climático.

La contribución a la seguridad no es nueva, lo que ha cambiado es el entorno actual. Las amenazas a la seguridad en el futuro provendrán con bastante probabilidad de la debilidad del Estado más que de su fortaleza. En tal escenario, si se capacita a los aliados para responder a los desafíos de seguridad permitirá reducir el riesgo y extender la seguridad hacia áreas en donde no puede conseguirse en solitario.

No existe una división clara entre las tres “des”: defensa, diplomacia y desarrollo. La reforma del sector de la seguridad requiere un enfoque integral que englobe a los sectores de la defensa y la justicia, organismos de gestión gubernamental y de supervisión, y a la sociedad civil. Un ejemplo de ello es la creación en 2009 por parte de la Administración, junto con el Congreso, del Fondo de Contrainsurgencia en Pakistán.

Con relación al proceso de adquisiciones, se han identificado cuatro elementos críticos:

- Primero: los requisitos de los nuevos sistemas a menudo bordean el límite del “estado del arte”, esto que a priori puede parecer una ventaja competitiva también puede producir excesivos gastos y riesgos.
- Segundo: existe una necesidad urgente de personal cualificado para gestionar las adquisiciones.
- Tercero: se debe exigir una planificación con costes y calendarios de ejecución realistas contando con la colaboración de la industria.
- Cuarto: se requiere una mejora en la eficacia y eficiencia del apoyo logístico en el área de operaciones.

Otro punto a considerar es la integración del proceso de adquisiciones. El objetivo es centrarse en el período inicial del proceso con una clara definición de requisitos, con revisiones de diseño, incluso independientes, para reducir riesgos técnicos y asegurarse tecnologías maduras, mediante el uso de prototipos competitivos que reduzcan costes. También se centra en mejorar la ejecución de los programas con pruebas exhaustivas, pero evitando sacrificar coste y planificación en aras de un desarrollo mejorado.

Se persigue institucionalizar las capacidades de adquisición rápida. Los adversarios actuales y futuros de América utilizarán la tecnología comercial y emergente para emplear tácticas asimétricas que desbaraten la superioridad militar de EEUU. Por ello hay que, no sólo prepararse, sino anticiparse a estas amenazas. El sistema de adquisiciones debe responder de forma urgente a las necesidades considerando tres componentes: requisitos, programa y presupuesto, y finalmente la adquisición (valorando alternativas y eligiendo una solución).

El fortalecimiento de la base industrial es la tercera área a reformar. La industria de la defensa fue un pilar muy importante que permitió la victoria en la II Guerra Mundial. Sin embargo, tanto el Gobierno Federal como el Pentágono no han gestionado adecuadamente los cambios en la industria y en el entorno estratégico actual. Durante mucho tiempo, la industria de defensa se ha visto como un sector monolítico de la economía compuesto por un selecto grupo de proveedores industriales militares. Algunos equipos sólo se fabrican para defensa, sin embargo, su fabricación está inmersa en una cadena compleja e integrada de proveedores de hasta cuatro escalones cuya continuidad depende de las decisiones de defensa, con las implicaciones económicas que conlleva. El compromiso con la industria no significa que el DoD financie distintos modelos de negocio: significa que creará un entorno en que las industrias puedan prosperar y competir en el mercado global.

La cuarta área es la reforma del sistema de control de las exportaciones. El sistema actual, considerado como una reliquia de la Guerra Fría, impide la cooperación, compartir la tecnología y mejorar la interoperabilidad. Se diseñó cuando la economía de EEUU era autosuficiente para desarrollar tecnologías y controlar la fabricación. El avance tecnológico ya no es un desarrollo predominante aplicado a la industria militar, sino que hay muchas aplicaciones comerciales. Este sistema potencia que los clientes extranjeros busquen proveedores extranjeros, y que las compañías nacionales busquen socios extranjeros no sujetos a estos controles.

El DoD ha iniciado una revisión global del sistema de exportación militar, con el que pretende cambiar sus procesos, organizaciones y personal, demostrando que es un socio fiable, y buscando objetivos de seguridad nacional compartidos.

- **Seguridad energética y cambio climático**

La QDR establece que estos dos factores clave jugarán un papel significativo en la estrategia de seguridad del futuro pues, aunque suponen desafíos distintos, ambos están indisolublemente ligados a la estabilidad económica.

Con relación al cambio climático, se analiza su impacto geopolítico, con consecuencias como: aumento de la pobreza, degradación del medioambiente, y debilitamiento de los gobiernos frágiles. Además, llevará asociado la escasez de agua y de alimentos, lo que supondrá un aumento de las enfermedades y migraciones masivas. En este sentido, las condiciones climáticas extremas supondrán un aumento de la necesidad de apoyo militar a instituciones de ayuda humanitaria por lo que considera necesario desarrollar programas de cooperación con estas organizaciones para mejorar la capacidad de respuesta. Otro aspecto considerado es el aumento del nivel del mar que puede afectar más de una treintena de instalaciones militares de los EEUU.

Así pues, el DoD colaborará con el Departamento de Energía y la Agencia de Protección del Medioambiente en el desarrollo del “Programa de Investigación y Desarrollo para Estrategia Medioambiental”. También aumentará la inversión en el “Programa Internacional de Cooperación Medioambiental de Defensa”, no sólo con el objeto de promover la colaboración en materia de seguridad medioambiental, sino también para aumentar los esfuerzos de adaptación a nivel internacional y fomentar la investigación en nuevas tecnologías que puedan tener un uso final militar. Así, el “Programa de Certificación de Seguridad y Tecnología

Medioambiental” hace uso de instalaciones militares como campo de prueba con el objetivo de crear un mercado para las tecnologías de eficiencia energética y renovables desarrolladas tanto en el sector privado como en laboratorios de los Departamentos de Defensa y Energía.

En cuanto a las zonas geográficas más afectadas por el cambio climático, el DoD presta una especial atención al Ártico. En este sentido, colaborará con el Servicio de Guardacostas y el Departamento de Seguridad Interior para detectar deficiencias en los sistemas de comunicación en la zona, determinación de dominios territoriales, planificación y ejecución de tareas de búsqueda y rescate y en el desarrollo de capacidades de observación medioambiental. Para apoyar el compromiso de colaboración en el Ártico, el DoD apoya firmemente la adhesión de los EEUU a la Convención de la ONU sobre la Ley del Mar.

En cuanto a la energía, se considera que la eficiencia energética puede servir como un factor multiplicador de la fuerza, ya que incrementa su permanencia y resistencia el campo y ayuda a reducir el número de efectivos destinados a vigilar las líneas de suministro energético, que son altamente vulnerables a ataques tanto convencionales como asimétricos.

Otras iniciativas en el campo energético son: el uso de energías renovables, la reducción de la demanda para mejorar la efectividad en las operaciones, la reducción de la emisión de los gases de efecto invernadero conforme a las iniciativas nacionales para el cambio climático, y el establecimiento de medidas para evitar fluctuaciones en el precio de la energía. En este sentido, el “Programa de Inversión para Conservación de la Energía” está fomentando el empleo de energías renovables en instalaciones militares, y la utilización de vehículos que funcionan con combustibles alternativos, incluyendo híbridos, eléctricos, de hidrógeno y de gas comprimido. Además, el DoD colaborará con universidades, centros nacionales e internacionales para investigar, desarrollar y evaluar nuevas tecnologías de energía sostenible.

Por otro lado, el DoD llevará a cabo un estudio coordinado sobre la energía, priorizando fuentes propias y promoviendo inversiones en materia de eficiencia energética para garantizar que las instalaciones consideradas como críticas está preparadas adecuadamente para afrontar una falta de suministro durante periodos prolongados de tiempo causados por desastres naturales, accidentes o ataques.

7. EL MARCO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA DEFENSA

Como premisa básica, la QDR establece la necesidad de elegir entre opciones, aceptando y gestionando el riesgo que es inherente a todas sus actividades. En este sentido se refiere a que la gestión del riesgo es fundamental en un sistema de decisión eficaz. También advierte contra el excesivo valor que se le puede dar al uso de parámetros numéricos y fórmulas matemáticas, considerando no sólo el volumen y diversidad de actividades que impiden la identificación, categorización y agregación del riesgo, sino también, al ambiente dinámico de la seguridad que requiere una gran capacidad de adaptación y flexibilidad. Así, relega el uso de la medición del riesgo y el rendimiento a un papel importante pero de apoyo.

En la categoría de riesgo operacional, se destaca como un factor crítico la necesidad de obtener apoyos regionales, lo que conlleva el considerar como una misión prioritaria el adiestramiento y

trabajo con las Fuerzas Armadas de otros países. También se menciona la necesidad de facilitar una transferencia más rápida de material crítico y de aumentar el esfuerzo en el área del ciberespacio, destacando la creación del “*U.S Cyber Command*” y la participación activa del DoD en la “*Comprehensive National Cybersecurity Initiative*”.

Con relación al apoyo al personal, muy castigado por el esfuerzo de las operaciones, se centra en la necesidad de conseguir un sistema de salud de alta calidad y el adecuado equilibrio entre calidad y cantidad de los componentes de la fuerza activos y de reserva. También se destaca la problemática derivada del creciente número de veteranos aproximándose a la edad de 65 años.

En la categoría de riesgo institucional, se hace una profunda crítica al proceso general de adquisiciones, siendo especialmente duro con las tecnologías de la información. Con relación a la base industrial americana, sin dejar de apoyarla, considera más importante la colaboración exterior si mejora los resultados que el apoyo a sistemas nacionales ineficientes.

Con relación a los retos de futuro teme que la falta de competitividad en I+D lleve a la pérdida de la ventaja tecnológica, considerada como vital. En este sentido se menciona que no es un problema que pueda gestionar el DoD independientemente y establece la necesidad de incrementar los esfuerzos en este campo, no sólo a nivel oficial, sino también con el sector privado.

Finalmente, relacionado con los riesgos políticos, se resaltan la legitimidad y el apoyo social, y en el nivel estratégico-militar, la necesidad de que el DoD sea capaz de tomar decisiones difíciles, escogiendo entre opciones, si quiere mantener el adecuado equilibrio entre fuerzas y capacidades.

8. **CONCLUSIÓN**

La QDR ofrece un panorama estratégico diferente debido fundamentalmente a dos causas: la nueva administración demócrata y las debilidades puestas al descubierto por unos conflictos que se prolongan ya más de ocho años. Como elementos más significativos cabe destacar:

- El apoyo decidido al personal como el elemento estratégico más preciado.
- La imperiosa necesidad de mejorar el proceso de adquisición y suministro del material a las tropas en cantidad, calidad y tiempo.
- El nuevo concepto de conflicto, que obliga necesariamente a que la victoria sea conseguida por fuerzas locales apoyadas por unidades aliadas.
- El marco de seguridad del futuro dominado por la fragilidad de los Estados en vez de por su fortaleza.
- La enunciación, por primera vez en este documento, del objetivo final de un desarme nuclear total.