



La Quadrennial Defense Review de 2006 y los planeamientos de defensa occidentales

Félix Arteaga *

Tema: El 6 de enero de 2006 se publicó la última edición de la *Quadrennial Defense Review Report*. En ella, la Secretaría de Defensa de EEUU desarrolla la estrategia del Departamento de Defensa para los próximos años. Este ARI describe su contenido y sus implicaciones para los ministerios de Defensa de sus aliados y socios

Resumen: Las estrategias relacionan objetivos políticos con recursos. En el caso de EEUU, el planeamiento estratégico se genera en tres etapas: la estrategia de seguridad, la estrategia de defensa y la estrategia militar. Todas esas estrategias deben adaptarse al ritmo –cada vez más rápido– de los cambios estratégicos y disponen de sistemas y métodos de planeamiento que revisan sistemáticamente las estrategias en vigor para adaptarlas a las nuevas circunstancias. Así, el sistema de planeamiento de la Estrategia de Defensa Nacional cuenta con el proceso permanente de actualización que conduce cada cuatro años a un documento denominado *Quadrennial Defense Review* (QDR) que marca los objetivos, funciones y capacidades del Departamento de Defensa para asegurar su adecuación a los objetivos fijados en la Estrategia de Seguridad Nacional

La QDR no es el único proceso de revisión en el sistema de planeamiento estratégico de EEUU, ni siquiera el de mayor rango jerárquico; sin embargo, su contenido se analiza con detalle dentro de la comunidad estratégica porque marca las tendencias de las políticas de defensa del sector para los próximos años. Los sistemas de planeamiento occidentales no son similares al de EEUU pero se diseñan de acuerdo a sus estándares dado que su método de planeamiento constituye la mejor práctica del sector. Por eso, este ARI se dedica a estudiar la QDR de 2006 para identificar sus variaciones respecto a la anterior de 2001, las tendencias que señala y su influencia en los otros planeamientos de defensa vigentes en nuestro entorno

Análisis:

El significado de la QDR en el planeamiento estratégico estadounidense

EEUU tiene un sistema de planeamiento estratégico que se articula en tres niveles: el relacionado con la Estrategia de Seguridad Nacional bajo la responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional, el que planifica la Estrategia de Defensa Nacional a cargo de la Secretaría de Defensa y el que planifica la Estrategia Militar Nacional a cargo del Estado Mayor Conjunto (EMC/JCS). De las tres estrategias mencionadas, la primera es representativa –casi en exclusividad– de EEUU porque, tratándose de la gran potencia mundial en la esfera internacional, precisa explicitar sus objetivos de política internacional en un documento que integre todos sus aspectos diplomáticos, económicos, militares o de otra índole. Este carácter multidimensional y público convierte a la Estrategia de

* Profesor en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED

Seguridad Nacional (ESN/NSS) en una “gran” estrategia que sirve para orientar y supervisar la proyección exterior de EEUU.

La ESN vigente data de septiembre de 2002 y, como las anteriores, establece los objetivos de un marco estratégico en el que se fija el determina el papel de EEUU en el contexto internacional, su nivel de protagonismo y las circunstancias y escenarios en los que prevé emplear su poder militar.¹ A diferencia de las estrategias de seguridad anteriores, que fueron bastante continuistas, la ESN de 2002 representó un cambio importante al fijarse como objetivo prioritario la lucha contra el terrorismo global. Este cambio tras los atentados del 11-S tuvo una trascendencia enorme en el planeamiento estratégico estadounidense porque todas las estrategias departamentales y militares subsiguientes se adaptaron a la nueva prioridad. Consecuentemente, la Estrategia de Defensa Nacional (EDN/NDS) modificó sus objetivos para prevenir nuevos ataques directos, reforzar la cooperación con terceros, preservar la libertad de acción y mejorar las condiciones de la seguridad internacional.

Sin embargo, las orientaciones para las políticas de defensa y militar tenían como soporte conceptual la *Quadrennial Defense Review* (QDR) de 2001, aprobada el 30 de septiembre –pocos días después de los atentados– y que, por lo tanto, no podía recoger los nuevos objetivos y prioridades.² Desde entonces, la Secretaría de Defensa ha puesto en marcha las recomendaciones de la QDR anterior en los aspectos que no tenían que ver directamente con la lucha contra el terrorismo, pero ha tenido que reajustar la nueva edición para que refleje las nuevas prioridades y objetivos. Además, ha tenido en cuenta los resultados del proceso de transformación en marcha y las lecciones aprendidas por el Estado Mayor Conjunto de los conflictos en los que ha conducido operaciones de distinta naturaleza, desde la más militares de Irak y Afganistán a las emergencias complejas del Sudeste Asiático o el Golfo de Méjico.

Las revisiones estratégicas llegaron a los procesos de planeamiento estadounidenses en los años noventa, cuando se hizo patente que la reflexión estratégica tradicional basada en las amenazas conocidas no servía ya para determinar la estructura de fuerza idónea. Tras los titubeos iniciales de la *Base Force* de 1989, una reflexión para reducir en una cuarta parte la estructura de fuerzas de la guerra fría y un 10% de presupuesto, se aprobó la primera revisión: la *Bottom-Up Review* de 1993, un intento en la misma línea de encontrar la estructura de fuerzas adecuada a los retos y presupuestos disponibles y que la acabó reduciendo un 20% adicional. La QDR de 1997, ya con la denominación definitiva, trató de conciliar la reducción de estructuras, el ahorro presupuestario y la modernización. Siguió identificando algunas amenazas como las de Irak y Corea del Norte pero rebajó su entidad y comenzó a añadir amenazas difusas como los Estados fallidos, la proliferación y las amenazas asimétricas que reflejaban la dificultad –y la inconveniencia– de identificar amenazas con nombres y apellidos concretos.

La hasta ahora vigente QDR de 2001 puso en marcha algunos criterios que han influido en el planeamiento estratégico de los países occidentales. En primer lugar, abandonó el enfoque de planeamiento basado exclusivamente en “las” amenazas por otro basado en capacidades. Dada la impredecibilidad del escenario de agresión y la incertidumbre sobre las formas de la agresión, el planeamiento a veinte años vista se desplazó de las fuentes concretas a las formas probables. Las capacidades no se refieren tanto a equipos concretos como a las formas de generar respuestas frente a los retos operacionales derivados de las nuevas amenazas asimétricas. No se trata de sacar el máximo provecho a las capacidades disponibles sino en diversificarlas. De ahí la referencia a una cartera (*portfolio*) a la hora de finar la configuración de las fuerzas. En segundo lugar, el concepto

¹ <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

² <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>

de transformación de la QDR de 2001 reemplazó el concepto de modernización, los programas sectoriales y ocasionales de reforma y la adaptación de las fuerzas por un sistema permanente, sistematizado y holístico de innovación estructural asociado a las nuevas operaciones, conceptos, tecnologías y capacidades para el combate. En tercer lugar, modificó el modelo de planeamiento de fuerzas para permitir una combinación final (*construct*) de ellas que permitiera atender simultáneamente su empleo en la defensa territorial, su despliegue avanzado en cuatro regiones, su participación en dos conflictos con garantías de victoria en uno de ellos y llevar a cabo un número limitado de pequeñas operaciones de contingencia.

El contenido de la QDR

La QDR de 2006 es, como el propio secretario de Defensa Donald H. Rumsfeld declara, bastante continuista respecto a la de 2001 porque los escenarios estratégicos persisten y las lecciones aprendidas parecen validar las líneas de transformación adoptadas.³ Las mayores novedades corresponden a las realidades no analizadas antes de los atentados de 2001 y que, por lo tanto, no se analizaron en la QDR anterior: la lucha contra las redes terroristas, la defensa del territorio, los nuevos actores estratégicos y el acceso a medios de destrucción masiva. Estas prioridades se enmarcan en una matriz de amenazas tradicionales (convencionales) y asimétricas (irregulares, perturbadoras y catastróficas) establecidas por la *National Defense Strategy* en marzo de 2005,⁴ una estrategia que ahora se revisa.

La nueva QDR modifica los criterios de planeamiento para actualizar la configuración de sus fuerzas. Se mantienen los cuatro objetivos anteriores de la fuerza pero se agrupan en tres tipos de operaciones: operaciones convencionales, defensa del territorio y combate irregular o asimétrico, y cada uno de ellos se desdobra en dos modalidades: permanentes y ocasionales. Esta nueva matriz de planeamiento para evaluar las capacidades y fuerzas cuenta con movilizar recursos externos, como los de las agencias nacionales de seguridad y las capacidades de sus socios y aliados, así como generar economías internas agrupando civiles, militares y contratistas (*total force concept*). Con esta redistribución de componentes se espera disponer de una disuasión a la medida de las distintas fuentes de riesgo, en lugar de contar con una disuasión única y asimétrica – demasiado grande o demasiado pequeña– para ser creíble.

Otra novedad en las reformas, es que éstas han llegado al propio Departamento. La QDR de 2001 ya puso en marcha un proceso de evaluación institucional cuyos resultados recoge ahora la nueva QDR. Ésta pone en marcha un proceso de innovación empresarial que va a afectar a todos los niveles de decisión, gestión y ejecución. La organización aspira a integrarse horizontalmente tanto como sea necesario para contribuir a la acción conjunta, a cambiar su cultura organizacional de forma que atiendan las demandas presidenciales, operacionales y presupuestarias y a mejorar sus procedimientos de planeamiento, análisis y evaluación de forma que mejoren la eficacia del apoyo a las decisiones.

Las repercusiones de la revisión estadounidense

El proceso y las conclusiones de la QDR no pueden trasladarse íntegramente a otros Departamentos de Defensa occidentales porque no tienen la dimensión que el estadounidense. Tampoco disponen de un sistema de planeamiento comparable al del Consejo de Seguridad Nacional, capaz de generar una estrategia nacional –la “gran estrategia” que denominan los británicos– para orientar la estrategia de su Departamento de Defensa. La Estrategia Nacional de Seguridad establece los objetivos, intereses, amenazas, respuestas y los instrumentos para hacerles frente, incluidos los militares. A

³ <http://www.defenselink.mil/qdr/>

⁴ http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/nds-usa_mar2005.htm

partir de ahí, el secretario de Defensa sólo debe preocuparse de la “subestrategia” y de la “subpolítica” de su Departamento.

Por el contrario, el resto de las revisiones ministeriales conocidas trasciende el ámbito de la defensa y ocupan el espacio de las estrategias nacionales, “grandes” o pequeñas. Como resultado, los planeamientos ministeriales tienden a definir no sólo cómo puede usarse y la fuerza y qué fuerza se necesita sino, también, para qué se quiere usar la fuerza. A falta de una estrategia superior que oriente la estrategia ministerial se corre el riesgo de que el proceso de planeamiento funcione a la inversa y sea el sistema político-militar el que acabe condicionando las estrategias de política general. Esta creciente confusión entre estrategia y política ya se criticó a propósito del Libro Blanco británico y tiende a reproducirse en otras revisiones donde la reflexión no es multidisciplinar ni existen directrices políticas que las guíen. Por ejemplo, los libros blancos de 1999 y 2003 del Ministerio de Defensa del Reino Unido y las revisiones que las precedieron: la *Strategic Defence Review* de 1998 y su *New Chapter* de 2002 diferencian entre la estrategia y la política general y las departamentales, pero acaparan todo el espectro del planeamiento estratégico y se superponen con ellas. Del mismo modo, las leyes francesas de Programación Militar para 1999-2002 y 2003-2008 actualizan las orientaciones estratégicas del Libro Blanco de 1994 y definen los intereses y objetivos políticos que deben respaldarse con instrumentos militares. Estos ejemplos, entre muchos otros, reflejan la necesidad de ir desdoblado los planeamientos estratégicos de forma que las revisiones de defensa se subordinen a una estrategia general previa y “supraministerial” que contrarreste la superioridad de medios de planeamiento de los departamentos de defensa para que no condicionen la dirección estratégica del Ejecutivo. Sin ese respaldo, las revisiones de la defensa tienden a abarcar nuevas capacidades sin identificar aquellas en las que se debe desinvertir por su obsolescencia; una carencia que comparte la QDR con el resto de los planeamientos ministeriales.

Otra diferencia entre el planeamiento estadounidense y el de sus aliados, es que su método favorece la coherencia a lo largo del proceso. Si la Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU señaló como riesgo prioritario la lucha contra el terrorismo, las revisiones de defensa posterior han desarrollado ese objetivo político hasta sus últimas consecuencias operacionales. La QDR de 2006 amplía y profundiza la implicación de las Fuerzas Armadas en la lucha contraterrorista, la guerra irregular, la contrainsurgencia, la gestión de consecuencias o la defensa territorial. El objetivo político puede estar equivocado pero lidera el proceso de planeamiento y articula la coherencia de sus distintos productos. Por el contrario, en el planeamiento de los aliados refleja un desfase –mayor o menor según los casos– entre los objetivos declarados y las medidas adoptadas. Así, las revisiones estratégicas de los aliados comparten la misma preocupación estratégica por los nuevos riesgos emergentes de seguridad y asimétricos pero estas prioridades no se traducen en cambios organizacionales, de estructuras de fuerzas o de doctrinas militares que hagan frente a esos problemas y siguen dedicando toda su atención a tareas convencionales en lugar de diversificarse. Poniendo un ejemplo cercano, la Directiva de Defensa Nacional de 2004 destaca los riesgos derivados de la proliferación y el terrorismo y la necesidad de que las Fuerzas Armadas actúen contra ellos en apoyo de las organizaciones internacionales hacia fuera y de los otros organismos de seguridad dentro del territorio. Sin embargo, la preocupación no se ha traducido todavía en una modificación de la política de defensa que ejecute ese objetivo político en cambios organizacionales u operacionales concretos.

En relación con el método de planeamiento hacia uno basado en las capacidades puesto en marcha por la QDR de 2001, el giro es ya colectivo y todos los sistemas occidentales de planeamiento han comenzado a implantar el nuevo método aunque, lógicamente, de acuerdo a su propias circunstancias. Transformación y planeamiento basado en capacidades son términos que aparecen detrás de casi todos los procesos de

actualización tanto colectivos en la OTAN y en la UE, como nacionales en los Libros Blancos de Defensa del Reino Unido de 2003, la *Defense Strategy 2020* canadiense, la *Defence 2000* australiana, la Ley francesa de Programación Militar para 2003-2008 y las directivas de Defensa Nacional alemana de 2003 y española de 2004. Se trata de un sistema de planeamiento realizado en condiciones de incertidumbre que obliga a escrutar e innovar constantemente todos los ámbitos del planeamiento para aproximarse a un contexto estratégico cada vez más complejo. El esfuerzo es notable y los resultados no se ven a corto plazo, por lo que se produce una división entre quienes apuestan por reforzar su capacidad de planeamiento para ponerla a la altura de los retos y quienes prefieren refugiarse en la gestión de la certidumbre residual. División que coincide con dos visiones distintas: una racional a largo plazo y otra política y a corto, de la gestión de defensa y que trasladan sus divergencias al seno de los sistemas multinacionales de planeamiento.

Se milite en uno u otro campo de los anteriores, los Ministerios de Defensa no pueden quedar al margen de los procesos de transformación si se quiere profundizar en la lógica de la acción conjunta en los planeamientos estratégicos. Al igual que la Directiva de Defensa Nacional de 2004 y la nueva L.O. de Defensa Nacional de 2005 han tenido que modificar la estructura organizacional del Estado Mayor de la Defensa para asegurar la acción conjunta, la misma lógica obliga a adoptar nuevos pasos en el ámbito ministerial. La QDR de 2006 marca el inicio de los cambios en la organización, procedimientos y cultura en los Ministerios y Departamentos de Defensa. La QDR apunta a un paso que trasciende la integración horizontal –una integración ya adoptada con éxito por el Ministerio de Defensa del Reino Unido– para maximizar todas las sinergias institucionales en apoyo de las acciones militares y de las decisiones que llevan a ella. Esta nueva orientación empresarial tiende a facilitar la interacción ministerial con el Ejecutivo, multiplicando y evaluando las opciones a decidir; con el Legislativo, incrementando la interacción desde las fases previas del planeamiento; y con los ciudadanos, clarificando el destino y utilidad de los recursos presupuestarios puestos a su disposición. La orientación definitiva depende del resultado de la auditoría operativa que se ha encargado en la revisión, pero todos los mimbres que se desvelan en la nueva QDR revelan que esperan reemplazar una organización de la edad postindustrial por otra de la edad informacional, con mayor perfil analítico que político, mucho más técnico-empresarial que burocrático y mucho más gestor que decisor.

Conclusiones: La *Quadrennial Defense Review* de 2006 señala tendencias a los Departamentos y Ministerios de Defensa occidentales pero no predetermina su respuesta. Su influencia se irá filtrando paulatinamente, por ósmosis, a través de los mecanismos de planeamiento en el marco de la OTAN y del estudio comparado de las prácticas (*benchmarking*). Ya que sus objetivos políticos son nacionales, la estrategia de defensa estadounidense no tiene por qué importarse desde otros planteamientos estratégicos divergentes. Independientemente de esta influencia inducida, la revisión estadounidense afecta directamente las de sus aliados. Por un lado, se delega en ellos una mayor contribución a las tareas globales y transnacionales de disuasión y pone fin al enfoque regional de riesgos. Esto supone para Europa el fin a corto plazo de la presencia avanzada –ya residual– de fuerzas para actuar específicamente en el espacio europeo. Por otro, las Fuerzas Armadas estadounidenses profundizan su especialización funcional hacia operaciones relacionadas con la defensa territorial y la protección inmediata de los ciudadanos. Esta tendencia coloca al resto ante la disyuntiva de adaptar las estructuras de fuerza y los procedimientos operacionales a los nuevos retos, lo que resulta difícil, o en adaptar los riesgos a las capacidades disponibles, lo que resulta imposible. Por último, la revisión continúa acortando el desfase entre el planeamiento real de defensa y la retórica de la anticipación, la “proactividad” y el acondicionamiento de los retos que proliferan entre los lugares comunes de los planeamientos occidentales.

En definitiva, el planeamiento estratégico de los aliados ha ido ascendiendo por una cuesta de posguerra fría plagada de incertidumbres, restricciones presupuestarias y proliferación de nuevos riesgos. El líder del pelotón ha cambiado varias veces de estrategia, política y los medios para subir por ella mientras los demás han ido haciendo "la goma" como han podido. El grupo de los perseguidores es cada vez más reducido y aumenta el número de los que se descuelgan cuando el líder acaba de dar un nuevo estirón y amenaza con despegarse para siempre. Seguramente los aliados no deban competir en el mismo circuito que la superpotencia mundial pero, al menos, deberían revisar con mayor rigor sus hojas de ruta para saber dónde y cómo pueden competir.

Félix Arteaga

Profesor en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED