



44/2022

9 de mayo de 2022

Enrique Fojón Lagoa *

La nueva Estrategia de Defensa Nacional estadounidense: «disuasión integrada» una opción estratégica o «buzzword»

La nueva Estrategia de Defensa Nacional estadounidense: «disuasión integrada» una opción estratégica o «buzzword»

Resumen:

La nueva Estrategia de Defensa Nacional de los Estados Unidos (NDS) incorpora el concepto de «disuasión integrada». En el trámite legislativo se ponen de manifiesto dificultades para su implementación, tanto desde el punto de vista conceptual, como práctico. Se trata de exponer una somera descripción de lo que, oficialmente, se considera el fundamento de la NDS2022.

Palabras clave:

Disuasión, estrategia, poder militar.

Cómo citar este documento:

FOJÓN LAGOA, Enrique. *La nueva Estrategia de Defensa Nacional estadounidense: «disuasión integrada» una opción estratégica o «buzzword»*. Documento de Opinión IEEE 44/2022.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO44_2022_ENRFOJ_Estrategia.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

*NOTA: Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

El Departamento de Defensa (DoD) de los Estados Unidos ha enviado al Congreso la nueva *Estrategia de Defensa Nacional* (NDS). Este documento ordenado por el Congreso será el segundo de su tipo. La edición de la NDS de 2018 superó dos décadas de revisiones cuatrienales de defensa, ejercicios en gran parte burocráticos que preservaron la continuidad de su contenido más que aceleraron el cambio estratégico.

Para tener impacto, la NDS deberá proporcionar una guía clara sobre cuestiones clave. Debe identificar y priorizar las amenazas, especificar estrategias para contrarrestarlas durante períodos de tiempo específicos, y por dominio y/o región, detallar las misiones prioritarias y proporcionar orientación explícita para el diseño y desarrollo de la fuerza, así como la fuerza global.

La NDS 2022 incluirá la *Revisión de Defensa de Misiles y la Postura Nuclear* (NPR) que reconsidera las posibilidades de reducción del papel de las armas nucleares mientras se mantiene una disuasión segura y efectiva. El Deputy Defence Secretary Baker, en comparecencia pública a primeros del mes de abril, aseguró que «para ello, continuaremos sosteniendo y modernizando las capacidades nucleares de Estados Unidos. Y a medida que desarrollamos e implementamos la disuasión integrada, las armas nucleares continuarán desempeñando un papel único en nuestra estrategia de defensa». Así el núcleo de la Estrategia de Defensa Nacional recaerá en la «disuasión integrada», para actuar en todos los dominios de guerra, teatros y el espectro de conflictos, en colaboración con todos los instrumentos del poder nacional, así como con los aliados de Estados Unidos.

En teoría, las NDS guían al Pentágono, y al Gobierno de los EE. UU. en general, en su difícil tarea de política exterior y seguridad nacional. Los líderes del Pentágono desde el secretario de Defensa Lloyd Austin han dejado muy claro que su nueva estrategia se basará en el concepto de «disuasión integrada».

Lo que realmente implica la «disuasión integrada», tanto en la teoría como en la práctica, es motivo de curiosidad y polémica. Se trata de un concepto poco conocido, lo que requiere una campaña de divulgación por el Pentágono para definir claramente lo que es la «disuasión integrada», esbozar el contenido y comprender qué la hace diferente de las nociones tradicionales de disuasión.

A primera vista, disponer de un instrumento de esta clase parece razonable. Otras opiniones desde el Pentágono parecen indicar que la «disuasión integrada» significa menos dependencia del poder militar para disuadir a los adversarios y más protagonismo de lo que, eufemísticamente se denominan «otros instrumentos de poder nacional». Estos otros instrumentos incluyen la diplomacia, la aplicación de la ley, la economía y la información, pero *weaponized*, utilizadas como armas.

El secretario Austin declaró¹, el pasado diciembre, que la «disuasión integrada» prioriza la presión diplomática e internacional sobre el poder militar. Sin duda, las alianzas globales son una ventaja asimétrica para Estados Unidos frente a China, sin embargo, en última instancia, son vehículos para agregar poder militar y garantizar la provisión de seguridad. Los aliados son para la disuasión y la guerra, no solo para el sentimiento y la ornamentación.

El Pentágono hace esfuerzos para esbozar el concepto, pero de las publicaciones especializadas se deduce que aún es difícil definir la «disuasión integrada» o, como se ha dicho, entender qué es lo que la hace diferente de las nociones tradicionales de disuasión. Parte de este esfuerzo parece de sentido común, como lo es proceder a las revisiones requeridas de las fuerzas nucleares militares y las defensas antimisiles en un contenido más amplio de la NDS, al incorporar las capacidades cibernéticas en el pensamiento estratégico del Pentágono.

Pero abundan las críticas que perciben que estos movimientos, aunque puedan ser meritorios, se centran más en el procedimiento que en la sustancia. Otras declaraciones oficiales parecen indicar que el término «disuasión integrada» indica menos prioridad del poder militar para disuadir a los adversarios y más dependencia de los «otros instrumentos de poder nacional» (la diplomacia, la aplicación de la ley internacional y la acción geo-económica, incluidas las sanciones). Desde el Pentágono se estima que la guerra en Ucrania ha demostrado que sus ideas son correctas y unas declaraciones anónimas afirman que «el modelo de disuasión integrada huele bastante bien».

¹ <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/2861931/remarks-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-at-the-reagan-national-defen/>

Una visión estratégica

Normalmente, las administraciones se estrenan empleando un eslogan, *buzzword*, o se lo inventan en el camino, destinado a representar un pensamiento verdaderamente innovador durante su mandato. Normalmente estos soniquetes se esfuman con la misma brusquedad con que aparecieron, sin dejar rastro; conducen a modos de acción y resultados de políticas deficientes o, simplemente, son superados por los acontecimientos.

A principio de la Administración de George W. Bush, el término de moda fue «transformación», entendida como el cambio necesario para la transición de las Fuerzas Armadas al siglo XXI. Pero las guerras en Afganistán e Irak diluyeron el proyecto. Debido a que la rivalidad con China se hacía patente, en 2014 la administración de Obama anunció su *pivot* hacia Asia y el Pacífico. La administración Trump soportó un exceso de *buzzwords*, siendo «Estados Unidos lo primero» una de las más polémicas, que culminó en un repliegue importante de los acuerdos y organizaciones internacionales. En Defensa, el equipo de Trump amplió la estrategia militar «4+1» de Obama al agregar «contener» a los criterios de «disuadir, contener y derrotar» establecidos por aquella Administración. Pero no se ha podido definir específicamente cómo se lograría contener, disuadir y derrotar a un adversario excepto si se recurre al socorrido incremento del presupuesto.

En la actualidad, el Departamento de Defensa de Biden² posee un nuevo paradigma, que hasta ahora es un eslogan de moda. Pero ¿podría convertirse en una idea audaz y transformadora que realmente impulse la estrategia? Ese es el desafío al que se enfrenta el secretario de Defensa Lloyd Austin.

El hecho consumado

El 28 de marzo, el DoD hacía pública la siguiente *Hoja informativa* (Fact sheet):

«Estrategia de Defensa Nacional 2022. En el día de hoy, el Departamento de Defensa transmitió al Congreso la Estrategia de Defensa Nacional (NDS) clasificada 2022.

² <https://blog.usni.org/posts/2021/11/12/integrated-deterrence-buzz-words-or-a-bold-idea>

Por primera vez, el Departamento llevó a cabo sus revisiones estratégicas de una manera totalmente integrada, incorporando la Revisión de la Postura Nuclear (NPR) y la Revisión de la Defensa de Misiles (MDR) en el NDS, asegurando vínculos estrechos entre nuestra estrategia y nuestros recursos. La NDS no clasificada estará disponible.

De acuerdo con la *Guía Estratégica de Seguridad Nacional Interina del Presidente*, la NDS clasificado establece cómo el Departamento de Defensa contribuirá a promover y salvaguardar los intereses nacionales vitales de los Estados Unidos, protegiendo al pueblo estadounidense, expandiendo la prosperidad de los Estados Unidos y realizando y defendiendo nuestros valores democráticos.

Las prioridades de Defensa son:

1. Defender la patria, al ritmo de la creciente amenaza multidominio que representa la República Popular China (PRC).
2. Disuadir de ataques estratégicos contra los Estados Unidos, aliados y socios.
3. Disuadir la agresión, mientras se está preparado para prevalecer en el conflicto cuando sea necesario, priorizando el desafío de la RPC en el Indopacífico, luego el desafío de Rusia en Europa.
4. Construir una Fuerza Conjunta resiliente y un ecosistema de defensa. El Departamento actuará con urgencia para mantener y fortalecer la disuasión, con la RPC como nuestro competidor estratégico más importante y el desafío de ritmo para el Departamento.

Rusia plantea amenazas agudas, como lo ilustra su invasión brutal y no provocada de Ucrania. Colaboraremos con nuestros aliados y socios de la OTAN para reforzar una disuasión sólida frente a la agresión rusa.

El Departamento seguirá siendo capaz de gestionar otras amenazas persistentes, incluidas las de Corea del Norte, Irán y organizaciones extremistas violentas.

Los cambios en el clima mundial y otras amenazas transfronterizas peligrosas, incluidas las pandemias, están transformando el contexto en el que opera el Departamento. Nos

adaptaremos a estos desafíos, que ejercen cada vez más presión sobre la Fuerza Conjunta y los sistemas que la sustentan.

Reconociendo las crecientes amenazas kinéticas y no kinéticas a la patria de los Estados Unidos por parte de nuestros competidores estratégicos, el Departamento tomará las medidas necesarias para aumentar la resiliencia: nuestra capacidad de resistir, luchar y recuperarnos rápidamente de la interrupción.

Las alianzas y asociaciones mutuamente beneficiosas son una fortaleza duradera para los Estados Unidos y son fundamentales para lograr nuestros objetivos, como lo ha demostrado la respuesta unificada a la nueva invasión de Ucrania por parte de Rusia. Respondiendo a este «llamado a la acción», el Departamento incorporará perspectivas, competencias y ventajas de aliados y socios en cada etapa de la planificación de la defensa.

El Departamento promoverá nuestros objetivos a través de tres formas principales: disuasión integrada, campañas y acciones que generen ventajas duraderas.

- La disuasión integrada implica desarrollar y combinar nuestras fortalezas para lograr el máximo efecto, trabajando sin problemas en todos los dominios de combate, teatros, el espectro de conflictos, otros instrumentos del poder nacional de los Estados Unidos y nuestra inigualable red de alianzas y asociaciones. La disuasión integrada es posible gracias a fuerzas creíbles en el combate, respaldadas por un elemento de disuasión nuclear seguro y eficaz.
- Las campañas fortalecerán la disuasión y nos permitirán obtener ventajas frente a toda la gama de acciones coercitivas de los competidores. Estados Unidos operará fuerzas, sincronizará los esfuerzos más amplios del Departamento y alineará las actividades del Departamento con otros instrumentos del poder nacional, para socavar las formas agudas de coerción de la competencia, complicar los preparativos militares de los competidores y desarrollar nuestras propias capacidades de combate junto con aliados y socios.
- Constituir supremacía duradera para la futura Fuerza Conjunta implica emprender reformas para acelerar el desarrollo de la fuerza, obtener la tecnología

que necesitamos más rápidamente y realizar inversiones en las personas extraordinarias del Departamento, que siguen siendo nuestro recurso más valioso.

El Departamento desarrollará, diseñará y gestionará nuestras fuerzas, vinculando nuestros conceptos y capacidades operativas para lograr los objetivos estratégicos. Esto requiere una Fuerza Conjunta que sea letal, resiliente, sostenible, sobreviviente, ágil y receptiva»³.

El Congreso recibió una NDS clasificada, por lo que actualmente solo la *Fact Sheet* está disponible para el público. La comunidad de la política de defensa ha profundizado en el limitado material disponible en artículos, documentos, paneles y *podcasts*; y la reacción ha sido unánime: profunda preocupación. Aunque es el presupuesto DoD propuesto más grande de los Estados Unidos hasta la fecha, con 773.000 millones de dólares, muchos argumentan que no es suficiente para satisfacer las necesidades descritas en el resumen de NDS; particularmente con respecto a la inflación actual y la esperada, el impacto de la actual invasión rusa de Ucrania y la capacidad adecuada en una serie de programas militares establecidos o planificados.

Una preocupación fundamental planteada por los analistas es que, con el tiempo, el Departamento de Defensa ha lanzado sistemas de armas modernos a un costo mayor y en cantidades más bajas; incluso si este inventario más pequeño de equipo está a la altura de la tarea de despliegue y uso constante (todo el equipo debe quedar fuera de uso para mantenimiento o reparación, especialmente si un sistema está programado para una actualización), la fuerza en su tamaño actual puede ser demasiado reducida para cumplir con los requisitos de la NDS⁴.

De qué trata la disuasión

El pasado verano, el secretario de Defensa de EE. UU., Lloyd Austin, al presentar el término «disuasión integrada» lo hizo esencialmente para describir el nuevo concepto propuesto por la administración Biden para evitar la agresión militar. Austin describió la

³ <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>

⁴ https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/04/13/as-biden-administrations-defense-budget-and-national-defense-strategy-emerge-concerns-abound/?utm_campaign=Foreign%20Policy&utm_medium=email&utm_content=210167402&utm_source=hs_email

«disuasión integrada» como la capacidad de aprovechar las competencias no solo del ejército, sino también de «las agencias federales, y de los países socios y aliados». Resumió el concepto como «el empleo de todas las herramientas militares y no militares al unísono con aliados y socios».

Aunque a primera vista, la idea parece original, no lo es tanto. Por un lado, el uso de todos los elementos del poder nacional para disuadir es consistente con cualquier estrategia que se precie. Pero la historia tozudamente demuestra que opciones como las sanciones económicas o las condenas diplomáticas, tienen una utilidad limitada para disuadir a un adversario determinado de provocar un conflicto. El medio más seguro para disuadir en un conflicto es construir suficiente poder militar en conjunto con nuestros aliados, junto con la evidencia de la intención de emplearlo. Esto es lo que crea la incertidumbre en los adversarios sobre si pueden lograr sus objetivos por la fuerza o el coste en todos los órdenes para alcanzarlos sea inasumible.

Un tema de importancia crítica es qué entiende Estados Unidos como disuasión. Entre las muchas definiciones de disuasión, la más elemental es «evitar que una potencia enemiga decida emplear la fuerza armada». Dada la actual compleja e incierta evolución del denominado «orden mundial» sería un error adoptar una perspectiva estadounidense en lugar de ponerse en la posición de su adversario.

El concepto de «disuasión integrada» de la Administración Biden parece como si contemplase los problemas de seguridad desde la perspectiva de los EE. UU. exclusivamente al considerar los medios no militares como las sanciones económicas, la condena internacional o quizás las sanciones legales, como útiles para reforzar los medios militares tradicionales. Si bien estas técnicas podrían contribuir a una capacidad disuasoria general, existe un peligro implícito de emplear prioritariamente estos medios para persuadir a un adversario del error de una agresión militar, circunstancia que podía emplearse como justificación para restringir las inversiones necesarias para disponer de las capacidades militares que proporcionen «disuasión»⁵.

⁵ <https://defense360.csis.org/bad-idea-relying-on-integrated-deterrence-instead-of-building-sufficient-u-s-military-power/>

Los dos principales adversarios de Estados Unidos, China y Rusia, hasta ahora han prestado poca atención a los efectos de las sanciones no militares. Rusia sabía que enfrentaría una amplia censura y sanciones económicas después de la invasión de Georgia en 2008 y la invasión de Ucrania en 2014, pero aun así continuó con su estrategia, como lo corrobora la presente guerra de Ucrania.

Del mismo modo, China no parece preocupada por las consecuencias internacionales de sus agresiones. Cuando la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar dictaminó en 2016 que las reivindicaciones de Pekín en el mar Meridional de China eran ilegales, Pekín desestimó el fallo como «nada más que un pedazo de papel usado». China respondió con una actitud similar ante las reivindicaciones internacionales por la represión y persecución de los uigures o las medidas enérgicas ilegales en Hong Kong.

El convencimiento de que las herramientas no militares disuadirían a China y Rusia puede reflejar un nuevo sesgo estadounidense hacia las relaciones internacionales, una perspectiva que otorga gran valor al prestigio y aceptación internacionales. China y Rusia no disfrutaban de cargas similares, pero también hay percepción de una disminución de la eficacia de la disuasión estadounidense.

La pregunta que muchos analistas se hacen es: ¿debería Estados Unidos emplear coordinadamente todos los elementos del poder nacional y las contribuciones de los aliados para disuadir la agresión? Ciertamente, este enfoque debe emplearse a nivel nacional y articularse en la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS). Pero, para desarrollar una postura de disuasión efectiva, el Departamento de Defensa debe evitar depender sustancialmente de instrumentos no militares o de simples expectativas de nuestros aliados. En su lugar, el Pentágono debería concentrar sus esfuerzos, y la Estrategia de Defensa Nacional, en el desarrollo de los elementos apropiados del poder militar en entidad suficiente para negarle a un adversario sus objetivos. Emplear el concepto de la «disuasión integrada» sin acumular suficiente poder militar estadounidense es una idea poco sólida.

Al desarrollar esas relaciones, desde el Departamento de Defensa se debe promover la autosuficiencia de los aliados en teatros secundarios y una mayor capacidad para integrarse en los escenarios primarios. Esto significa un mayor enfoque en los miembros del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD) y la expansión de la transferencia de

tecnología militar dentro del pacto de seguridad entre Australia, EE. UU. y el Reino Unido (AUKUS).

La OTAN se considera una alianza crítica. EE. UU. debe permanecer comprometido y apoyar a la OTAN a la vez que reenfoca su prioridad militar hacia el Pacífico. Los aliados de la OTAN deben compartir una mayor parte de la carga de la defensa colectiva. No se trata simplemente de una cuestión de equidad. Disuadir a China requiere una división eficiente del trabajo entre los Estados Unidos y sus aliados y socios. Como muestran los acontecimientos recientes, los Estados europeos, en particular, deberán contribuir mucho más para disuadir a Rusia y contrarrestar las amenazas transnacionales. Varios miembros de la OTAN siguen siendo deficitarios en invertir el 2 % de su presupuesto nacional en defensa, un compromiso adoptado por la Alianza afirmado en la Cumbre de Gales de 2014. Podría decirse que el deterioro significativo en el entorno de seguridad europeo y mundial ha hecho que el objetivo del dos por ciento sea insuficiente. La actual crisis de Ucrania en particular debería impulsar a los aliados europeos a aumentar sus presupuestos de defensa.

Para tratar de aportar luz al problema que el nuevo concepto representa, se emplearán fragmentos del estudio de Frank Hoffman *Conceptualizing Integrating Deterrence*⁶. La irrupción de la «disuasión integrada» corre el peligro de convertirse en un *buzzword* incontrolable, por ello es necesario fijar conceptos. Hoffman adelanta:

- La disuasión siempre ha sido un concepto engañosamente simple: convencer a un adversario de que no se obtendrán los beneficios anticipados mediante una acción agresiva y que los costes requeridos serán mucho mayores que cualquier posible ganancia. La negación del éxito y/o la imposición de costes se consideran los dos elementos fundamentales.
- Es un ejercicio de gestión interactiva de la percepción que supone: claridad sobre la naturaleza de la contienda geoestratégica y racionalidad como sustento intelectual en el proceso de toma de decisiones de un oponente. La disuasión es una percepción sobre la credibilidad y la capacidad, y supone un conocimiento

⁶ <https://sites.duke.edu/lawfire/2022/01/08/guest-post-dr-frank-hoffman-on-conceptualizing-integrated-deterrence/>

profundo de los adversarios, incluidas las estructuras mentales en la concepción de la toma de decisiones.

Solución o problema

El contenido de la NDS 2022 va a tener sus consecuencias en diferentes ámbitos, entre ellos en la OTAN, y creará incertidumbre. Habrá que comprobar su virtualidad práctica y su validez. Tras apreciar diferentes y sólidas consideraciones es Hoffman quien proporciona claves para análisis.

- Al no estar identificados los efectos de la aplicación de nuevas tecnologías a la interacción entre dominios, la certidumbre del resultado en el empleo de la disuasión militar es altamente incierta.
- Normalmente, los responsables de la formulación de estrategias tienen muy poca experiencia en la elaboración de un enfoque de disuasión integrado, o en la gestión de crisis con tales capacidades y, por lo tanto, deficiente evaluación de todos los riesgos resultantes, en particular los producidos por la fusión entre las capacidades nucleares, estratégicas y convencionales.
- El rápido progreso tecnológico crea un ambiente de disrupción que socava los supuestos sobre la estabilidad y permanencia estratégica.

El problema principal de la actual competición entre grandes potencias es una generalizada percepción de notoria erosión en la capacidad de disuasión de Estados Unidos, que invita a aventuras oportunistas que alteran la situación internacional, y ponen en riesgo los intereses estadounidenses y los del mundo libre. La estabilidad del orden internacional depende del restablecimiento de esa disuasión. Ucrania es la evidencia.

Con estas preocupaciones en mente, Hoffman deduce que la NDS 2022 debería centrarse en promover la disuasión como la tarea principal (pero no única) para el Departamento de Defensa. Dado que la política actual aparentemente no está funcionando, seguir reincidiendo en lo mismo, o en un aumento, es insuficiente. Son necesarios algunos conceptos creativos.

A diferencia de los fracasos en el pasado, el secretario Austin debe convertir la «disuasión integrada» de una palabra de moda en un concepto audaz que impulse la

estrategia y «la combinación correcta de tecnología, conceptos operativos y capacidades». Es una deducción lógica.

*Enrique Fojón Lagoa**