



El tamaño necesario para el Ejército norteamericano

(Publicado en *Armed Forces Journal*, 12 de marzo de 2007)

Frederick W. Kagan, Gary Schmitt y Thomas Donnelly

Colaboraciones n° 1598

29 de marzo de 2007

Ganar en Irak y Afganistán, ganar la guerra global contra el terrorismo, disponer de las armas y hombres para reaccionar a una crisis nueva, son tareas que Estados Unidos y su ejército afrontarán en los próximos años. Intentar llevar a cabo estas misiones dentro de los presupuestos de defensa planificados es la receta para el fracaso -- y potencialmente mucho más cara que el incremento del gasto necesario para afrontar cada una de estas misiones con eficacia

La cifra de soldados en el ejército norteamericano, tanto en activo como en la reserva, continuará siendo el determinante crítico de la capacidad de América de ganar guerras futuras y, por encima de todo, las paces que las sigan. La presente fuerza es demasiado pequeña con diferencia.

Fue reducida tras el final de la Guerra Fría con motivo de las optimistas

premisas que han demostrado ser inválidas. Un examen sin contemplaciones de las amenazas probables más acuciantes a corto y medio plazo sugiere que el nivel de efectivos de la Guerra Fría fue más o menos el adecuado. El ejército en activo, actualmente de alrededor de 508.000 tropas, se incrementará, a propuesta del Departamento de Defensa, hasta una fuerza total final de alrededor de 547.000 a lo largo de los cinco próximos años. Un plan a cinco años mejor incrementaría la fuerza final hasta alrededor de 750.000, con la reserva y la Guardia Nacional rondando los niveles actuales. Fuerzas más reducidas que éstas ponen seriamente en peligro la seguridad nacional de América.

Se objetará inmediatamente que es imposible reclutar tal fuerza sin recurrir al servicio militar. Si esa obje-

ción fuese válida, sería fatal. Transformar el ejército voluntario de hoy en día en una fuerza por obligación resultaría en una dramática degradación de su eficacia y profesionalidad, reduciendo seriamente su competencia justamente en las áreas requeridas con mayor urgencia en las operaciones post-combate; planificación, entrenamiento de las fuerzas naturales, y operaciones de contrainsurgencia. Es imposible, además, imaginar un sistema de alistamiento voluntario que sea remotamente justo. Más de 2 millones de jóvenes alcanzan la edad militar en América cada año. Apoyar a un ejército de un tamaño razonable significaría solamente llamar a filas a un pequeño porcentaje de ellos, generando inevitablemente los mismos sentimientos con respecto al servicio obligatorio de "ganadores" y "perdedores" que condujo a la eliminación del servicio militar en los años 70. Sin un conflicto importante de movilización nacional, el servicio obligatorio no es una opción.

Tampoco es necesario. Los Estados Unidos mantuvieron un ejército en activo de entre 770.000 y 780.000 efectivos de manera continua entre 1974 y 1989, a través de alistamientos voluntarios. Ese período cubre recesiones y expansiones económicas, el período más conflictivo de la Guerra Fría y el período de la perestroika que condujo a la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética. Incluye períodos de expansión en la población de edades comprendidas entre los 18 y los 21 años, y períodos de contracción en esa horquilla. Los problemas

de los esfuerzos de reclutamiento fueron tormentosos a comienzos de los años 80, pero fueron desactivados mediante programas nacionales agresivos y exitosos encaminados a hacer más atractivo al ejército de cara a los reclutas potenciales. Es cierto que este período de fuerzas estables y mayores no vio una campaña de contrainsurgencia significativa, un problema que ha llevado a dificultades en el reclutamiento incluso en la fuerza más pequeña de ahora. Es muy probable, no obstante, que el período de un enorme despliegue americano llegue a su fin en cuestión de unos cuantos años, ya sea en éxito o fracaso. Y el recuerdo del servicio obligatorio y la derrota en Vietnam no evitó que el ejército reclutase su objetivo de 780.000 efectivos incluso en los años inmediatamente posteriores a la retirada americana. Si el presidente y los líderes del Congreso hacen un llamamiento al servicio nacional y los incentivos para atraer a la gente, no hay motivo para imaginar que el ejército no pueda reclutar una fuerza final mayor a lo largo de los próximos años.

El proceso de expandir el ejército en activo será ciertamente caro. Además de los fondos necesarios para sostener las campañas y los incentivos al reclutamiento, el coste de los efectivos militares se ha disparado en los últimos años como consecuencia de las tan necesarias mejoras en la calidad de vida militar y la sanidad, y será necesario comprar o reformar equipos para las nuevas unidades, así como apoyar sus operaciones y los costes de mantenimiento.

El coste total de expandir el ejército en activo hasta el nivel de los alrededor de 750.000 efectivos rondará probablemente los 33.000 millones de dólares adicionales al año en personal externo y costes de operaciones y mantenimiento (una vez que las unidades hayan sido reclutadas y asignadas), con alrededor de otros 60.000 millones de dólares necesarios para adquirir equipo para las nuevas unidades. Si este programa se ejecutase a lo largo de los cinco próximos años, el coste medio anual alcanzaría la cota de los 45.000 millones de dólares. Eso supondría un incremento de alrededor del 40% sobre la base fiscal presupuestaria de defensa del 2007, o alrededor del 30% sobre el presupuesto fiscal del 2006, suplementos incluidos. Una vez que los costes fijos de comprar equipos de infantería se sufraguen, el coste anual recurrente de alrededor de 33.000 millones de dólares constituiría algo menos del 30%, o alrededor de los dos décimos del 1% del producto interior bruto (PIB).

Hoy, nuestras fuerzas se ven dolorosamente asfixiadas por el ritmo arrollador de las operaciones en Irak, Afganistán y el resto del mundo. Hemos dedicado miles de millones de dólares a los costes operativos de estas guerras, pero muy poco se ha puesto para recuperar el equipo del ejército o incrementar el tamaño del ejército y del Cuerpo de Marines. El resultado ha sido un incremento vacío.

Cuanto más de cerca se examina este problema, mayores parecen las prisas y problemas potenciales. Emerge una verdad simple: un ejér-

cito que dispone de menos, hará menos. Es una situación peligrosa para una nación con objetivos expansivos en política exterior y compromisos con la seguridad global. El ejército americano bien puede ser la fuerza de combate más refinada de la historia, pero no puede escapar al hecho de que las cifras se imponen. No es la primera vez que los Estados Unidos se las han visto con vacíos significativos entre sus fines estratégicos y sus medios militares, pero los riesgos de este combate nunca han sido superiores.

Igualmente significativo es que los hombres y las mujeres del ejército están agotados. Nos encontramos ahora en el sexto año de la guerra global contra el terrorismo. Sostener las operaciones en Afganistán, Irak y en todo el mundo se ha cobrado un elevado precio. Mantener 150.000 soldados sobre el terreno, luchando año tras año, con una fuerza en activo de alrededor de 500.000 y no agotar a esa tropa es cada vez más difícil. Al no expandir las filas del ejército de manera significativa, el Pentágono tiene entre manos una fuerza cuya disposición total está flaqueando. Frente a continuas rotaciones dentro y fuera de los escenarios de conflicto, el ejército afirma no disponer de más de dos brigadas no desplegadas actualmente que estén en el nivel de disposición necesario para gestionar una nueva crisis militar en caso de que ocurra una.

Recientemente, el Presidente Bush firmaba la *2007 Defense Authorization Act*, que proporciona alrededor de 463.000 millones de dólares al Pen-

tágono y 70 mil millones de dólares adicionales en concepto de gastos en curso vinculados a la lucha en Irak y Afganistán. La propuesta presupuestaria del Pentágono para el 2008 precisa de 716.500 millones de dólares, incluyendo los fondos en tiempo de guerra. Es un montón de dinero se mire por donde se mire.

Pero como ha observado Andrew Krepinevich, del *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, el incremento militar de América ha sido "un creciente vacío", relleno en gran medida con fondos para operaciones, mantenimiento, preparación y sanidad -- pero no para la compra de nuevos sistemas militares o efectivos añadidos. Ciertamente que entre el año fiscal 2000 y el 2006, el gasto en aviones, buques y sistemas se incrementó de 55.000 millones de dólares hasta 78.000, y la fuerza final del ejército se incrementó de golpe en 30.000 tropas. No obstante, estos incrementos son inadecuados teniendo en cuenta las necesidades del ejército, el desgaste de la guerra tanto en hombres como en equipo, y el conjunto de responsabilidades globales dispuesto sobre el ejército americano por las obligaciones contraídas existentes y las políticas estratégicas de los dos últimos presidentes.

El colapso de la Unión Soviética fue indudablemente el origen de los llamamientos a reducir la estructura militar de la Guerra Fría. De 1989 a 1999, la fuerza militar disponible se vio reducida de 2,1 millones a 1,4 millones. Para el ejército en particular, esto significó una reducción significativa en la cifra de divisiones --

de 18 a 10. Pero estos recortes se basaban en la premisa errónea de que las fuerzas en activo de los primeros años 90 eran las mismas fuerzas con las que Estados Unidos podría haber ido a la guerra contra la Unión Soviética y sus aliados. En realidad, las fuerzas en activo de América estaban estacionadas en todo el mundo con el fin de ganar tiempo hasta que Estados Unidos y sus aliados pudieran reunir los centenares de miles de tropas de la reserva necesarias para emprender la guerra real. La fuerza de los primeros años 90 era, en la práctica, el anticipo global de América, disuadiendo amenazas en regiones clave del mundo y garantizando a los estados aliados que los Estados Unidos estarían allí en caso de que estallase el conflicto. Pero estas tareas permanecen en vilo. La decisión de reducir las fuerzas americanas desde entonces ha dificultado cada vez más proporcionar esta necesaria presencia global, especialmente en combinación con el hecho de que la presencia del ejército americano ha sido solicitada en misión tras misión (Panamá, la primera Guerra del Golfo, los Balcanes, Haití, Somalia, Afganistán e Irak) desde el final de la Guerra Fría. Mientras que muchos han sugerido que Estados Unidos contraiga menos compromisos a ultramar, la lógica del sistema internacional es tal que ninguna administración -- Republicana o Demócrata -- ha visto apropiado contener la demanda de fuerzas americanas. Al contrario que el título de la vieja obra de Broadway "*Detened el mundo -- quiero bajarme*", Estados Unidos simplemente no puede retirarse.

Nada menos que en 1997, el Comité de las Fuerzas Armadas de la Cámara informaba que el ejército se estaba viendo diezmado por los constantes despliegues y de que los niveles de preparación eran bajos y se estaban reduciendo. Añada dos guerras importantes, operaciones de estabilización, contraterrorismo y contrainsurgencia, y el incremento marginal del número de efectivos del ejército (33.000 aproximadamente) en los últimos años es poco menos que una tirita para lo que aqueja a las fuerzas de América.

Cuando el ejército se convirtió en una fuerza voluntaria, Estados Unidos contrajo un contrato implícito con aquellos que se alistaban al servicio militar. A cambio del compromiso de un joven o una joven de servir y luchar por la nación, el país les proporcionaría un sueldo decente y la oportunidad de tener familia en un estilo de vida americano de clase media. El sueldo y las prestaciones militares se han mantenido en gran medida a la altura de esta promesa. Pero con el tamaño de la fuerza actual en activo y los constantes despliegues en Irak y Afganistán, hemos generado una situación en la que las familias de los militares -- especialmente las de aquellos en el ejército y los Marines -- se ven separadas mientras maridos, esposas y padres son rotados constantemente dentro y fuera de los escenarios de la guerra. Mantener una fuerza de 150.000 efectivos en Irak y Afganistán exige una fuerza base mayor que la de hoy si esperamos mantener los niveles adecuados, entrenar y formar a oficiales, y no agotar a los hombres y mujeres

que ponen sus vidas en peligro.

Si los presupuestos del gobierno proyectados se confirman, estos problemas solamente empeorarán. Según las tablas de la Oficina de Gestión y Presupuesto, se espera que el gasto militar descienda del 4,1 % del PIB en el 2006 hasta el 3,1 % hacia el 2011. Pero a causa de los retrasos en el abastecimiento de los primeros años noventa en adelante, hay una oleada planeada de sistemas y plataformas nuevos pasando a activo en los próximos años con el fin de reemplazar y actualizar el equipo desgastado o anticuado. Esta "oleada de abastecimiento" no puede tener lugar plausiblemente bajo los actuales planes de gasto. Si el presupuesto del Pentágono no se incrementa, es inevitable que el ejército americano se reduzca tanto en términos materiales como de efectivos. Y a su vez, continuará creciendo el vacío entre lo que pide nuestra estrategia de seguridad nacional y lo que los hombres y mujeres del ejército americano son capaces de proporcionar.

Ganar en Irak y Afganistán, ganar la guerra global contra el terrorismo, disponer de las armas y hombres para reaccionar a una crisis nueva -- ya sea Irán, Corea del Norte o un Pakistán implosionando -- y preparar al ejército para parar los pies a una incipiente China, todas son tareas que Estados Unidos y su ejército afrontarán en los próximos años. Intentar llevar a cabo estas misiones dentro de los presupuestos de defensa planificados es la receta para el fracaso -- y potencialmente mucho más cara que el incremento del

gasto necesario para afrontar cada una de estas misiones con eficacia.

Thomas Donnelly es residente del AEI. Frederick W. Kagan y Gary Schmitt son miembros permanentes del AEI.