

Offset strategy: ¿hacia un nuevo paradigma de defensa en EEUU?

Luis Simón | Profesor de Investigación en el Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel.

Tema

El Departamento de Defensa de EEUU ha adoptado a finales de 2014 una nueva estrategia (*offset strategy*) para preservar su capacidad de proyección militar y compensar las dificultades a las que se enfrentaba la actual.

Resumen

La llamada tercera estrategia de *offset* tiene como objetivo propiciar una suerte de salto cualitativo tecnológico-militar que permita a EEUU compensar los avances estratégicos alcanzados recientemente por sus principales adversarios geopolíticos –notablemente China– que ponían en riesgo su capacidad de proyección actual.

Este ARI se enmarca dentro del grupo de trabajo del Real Instituto Elcano sobre “Tendencias en seguridad y defensa” y pone en marcha una reflexión sobre sus posibles implicaciones para Europa y España que serán examinadas en sucesivos análisis. El presente análisis sitúa la tercera estrategia de *offset* en su contexto histórico, describiendo brevemente las dos primeras estrategias para entrar luego en el análisis de las principales causas del agotamiento del paradigma expedicionario emanado de la segunda Estrategia y, finalmente, exponer algunos de sus principales elementos constitutivos.

Análisis

En su discurso del pasado 3 de septiembre en Newport, Rhode Island, el ex secretario de Defensa estadounidense, Chuck Hagel, habló de la necesidad de sentar las bases de un nuevo paradigma de defensa en EEUU.¹ Apenas dos meses después, el 15 de noviembre de 2014, Hagel lanzó la llamada *Defense Innovation Initiative*, cuyo objetivo es “desarrollar conceptos innovadores que sostengan y amplíen la superioridad tecnológico-militar estadounidense durante el Siglo XXI”.

¹ “Defense Innovation Days”, discurso en la Southeastern New England Defense Industry Alliance, <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1877>.

La necesidad de un nuevo paradigma o modelo de defensa vendría avalada por el supuesto agotamiento del actual, vigente desde la llamada revolución del armamento guiado o de precisión en la década de los años 70. Los últimos años han sido testigos de la progresiva adopción por parte de China, Rusia y otros competidores estratégicos de algunas de las tecnologías, capacidades y conceptos operacionales que fueron desarrollados por EEUU en los años 70 y 80 y que han sostenido el liderazgo tecnológico y estratégico estadounidense durante más de tres décadas. Por tanto, la incipiente amenaza a la supremacía tecnológico-militar estadounidense requiere un nuevo paradigma de defensa, que en la jerga estratégica estadounidense viene a conocerse como la tercera estrategia de *offset*.²

Las amenazas a las bases de la supremacía tecnológico-militar y geopolítica de EEUU vienen de distintos frentes y en distintas formas. Por un lado están los desafíos que presentan un alto nivel de sofisticación tecnológico-militar, como es el caso de la amenaza anti-acceso y de negación de área (*anti-access/area denial* o A2/AD en sus siglas en inglés) representada por China en el teatro Asia-Pacífico y, en menor medida, de la modernización militar rusa. Por otro lado, EEUU se enfrenta también a adversarios de mucha menor envergadura que optan por formas de lucha asimétrica (como, por ejemplo, los talibán en Afganistán, el Daesh en Siria e Irak y los grupos yihadistas en África). Finalmente, están las potencias medias como Irán y Pakistán, que exhiben estrategias “mixtas”, alternando capacidades de un valor tecnológico medio-alto (por ejemplo, misiles de crucero y submarinos de ataque) con formas de guerra asimétrica. En este sentido, es mejor hablar de un paradigma *offset*, constituido por distintas estrategias adaptadas a amenazas y teatros operacionales de diversa índole, que hablar de una estrategia única.

“Offset”: antecedentes históricos

La primera estrategia de *offset* se gestó en la década de los años 50, en un contexto político-estratégico presidido por el interés de los aliados europeos en la reconstrucción económica y por la aplastante superioridad militar convencional de la Unión Soviética en Europa Central. Ante semejante panorama, la Administración Eisenhower identificó el liderazgo estadounidense en el ámbito de la tecnología nuclear y los bombarderos y misiles de largo alcance como la forma más eficiente de compensar la superioridad convencional soviética.

La Unión Soviética era plenamente consciente de la importancia de contrarrestar la superioridad tecnológico-militar estadounidense en el ámbito nuclear. Por ello, durante los años 50 y 60, dedicó grandes esfuerzos al aumento del potencial

² Entre otros, Shawn Brimley (2014), “The Third Offset Strategy: Securing America's Military-Technical Advantage”, comparencia ante la House Armed Services Committee Subcommittee on Seapower and Projection Forces, 2/XII/2014, http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/Brimley_HASC_PreparedStatement_12022014.pdf; y Robert Martinage (2014), “Toward a New Offset Strategy: Exploiting US Long-Term Advantages to Restore US Global Power Projection Capability”, Center for Strategic and Budgetary Assessments, 27/X/2014, <http://csbaonline.org/publications/2014/10/toward-a-new-offset-strategy-exploiting-u-s-long-term-advantages-to-restore-u-s-global-power-projection-capability/>.

destruccion de sus bombas nucleares, al aumento de su arsenal nuclear y al desarrollo de medios de transporte o propulsión de armas nucleares. En palabras del ex secretario de Defensa estadounidense William Perry, “a mediados de los años 70 EEUU y la OTAN tenían enfrente a una URSS que tenía paridad en el plano nuclear y una ventaja de tres a uno en el convencional”.³ Esta situación ponía en peligro el equilibrio estratégico y geopolítico en Europa y, como medida de respuesta tomó cuerpo la noción de una segunda estrategia de *offset* en EEUU.

Esta segunda estrategia se apoyó una vez más en la superioridad tecnológico-industrial estadounidense que hizo posible avances sustanciales en armas de precisión, tecnologías de ocultación y sigilo (*stealth*) y sistemas de comunicación, computación, vigilancia, reconocimiento, información y navegación en batalla, que más tarde darían lugar a la creación del GPS e Internet.

Esa segunda estrategia aceleró el declive estratégico de la Unión Soviética porque su inferioridad tecnológica le hizo imposible mantener el equilibrio convencional con EEUU y Occidente. Sin embargo, su verdadero apogeo llegó tras el fin de la Guerra Fría y el desmoronamiento de la URSS, cuando EEUU y sus aliados occidentales tuvieron acceso ilimitado a los llamados “espacios comunes” (los océanos y mares, el aire, el espacio y el ciberespacio) para desplazarse a cualquier teatro geográfico u operacional, sacando el máximo provecho de los conceptos, capacidades y posturas de índole expedicionario producidos por la segunda estrategia de *offset*.

La llamada “revolución de las municiones guiadas” o “de precisión”, emanada de la misma estrategia, ha determinado la concepción que tanto estadounidenses como europeos han tenido del instrumento militar en los últimos 25 años.⁴ En este sentido, el modelo expedicionario de armamento guiado ha constituido el principal referente del proceso de transformación militar en Europa y ha mediatizado los debates sobre cultura estratégica, doctrina operacional, desarrollo de capacidades y la planificación industrial de defensa de la gran mayoría de países europeos durante las dos últimas décadas.

Crisis de la segunda estrategia de “offset”

El paradigma expedicionario y de precisión surgido de la segunda estrategia de *offset* ha entrado en crisis por diversas causas. En primer lugar están las de índole política. En concreto, la fatiga de la opinión pública estadounidense (y europea) tras más de una década de guerras inconclusas que ha cristalizado en una fuerte oposición a las intervenciones militares en el exterior. En segundo lugar, son causas de carácter económico o financiero, relacionadas con el declive en el

³ William Perry (2003), “Technology and National Security: Risks and Responsibilities”, discurso en el France-Stanford Center for Interdisciplinary Studies, 7/IV/2003, <http://stanford.edu/dept/france-stanford/Conferences/Risk/Perry.pdf>.

⁴ Barry Watts (2013), *The Evolution of Precision Strike*, Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA), Washington DC.

presupuesto de defensa en EEUU. Ante el auge en el gasto militar en Asia, Oriente Medio y Rusia, y la creciente dificultad de competir a nivel cuantitativo en todos esos teatros, la explotación de su liderazgo tecnológico se convierte en un recurso atractivo para EEUU. Por otro lado, los costes de personal se comen un porcentaje creciente del presupuesto de defensa estadounidense, por lo que hay quienes argumentan que la progresiva inserción de sistemas autónomos y armas cibernéticas conllevaría importantes ahorros en costes considerados como no productivos desde un punto de vista militar (asistencia social, sanitaria y pensiones entre otros).⁵

En tercer lugar, encontramos causas de índole estratégico-tecnológica, a saber, la proliferación (más allá de Occidente) de conceptos operacionales, capacidades y tecnologías diseñadas para contrarrestar la proyección militar estadounidense. Esta es, posiblemente, la principal causa del agotamiento del paradigma tecnológico-militar actual. Cabe destacar el desarrollo por parte de China de lo que se viene a conocer en jerga estratégica como capacidades anti acceso y de negación de área (A2/AD), cuyo objetivo es impedir el acceso y movimiento de las fuerzas armadas estadounidenses en el teatro Asia-Pacífico. La estrategia militar A2/AD china se asienta sobre tres pilares fundamentales: (1) su creciente arsenal de misiles balísticos y de crucero; (2) la modernización de la flota de submarinos de ataque de la armada china; y (3) el desarrollo de capacidades cibernéticas ofensivas. Los misiles anti-buque y los avances en submarinos de ataque amenazan el acceso y la libertad de movimiento de los portaviones, grupos anfibios y buques de guerra estadounidenses en el Pacífico Occidental. Por otro lado, los misiles balísticos anti-satélite amenazan con “cegar” a las fuerzas armadas de EEUU en el teatro Pacífico, dificultando su inteligencia, navegación y comunicaciones, entre otras funciones. A esto deben añadirse que las capacidades cibernéticas ofensivas chinas constituyen una amenaza adicional a los sistemas de comunicaciones y armas estratégicas estadounidenses.

A su vez, la combinación de las crecientes capacidades de detección y defensas antiaéreas chinas amenazan la proyección de aviones de combate tripulados más allá del espacio aéreo chino. Y, finalmente, el arsenal de misiles balísticos y de crucero superficie-superficie amenaza las posiciones militares de EEUU en Japón, Corea del Sur e incluso Guam, y coloca en una situación de vulnerabilidad a aliados regionales estadounidenses, como Taiwán y Filipinas. En este sentido, es importante señalar la obsolescencia de la defensa antimisiles tal y como está actualmente concebida. Los sistemas de defensa basados en misiles son vulnerables ante ataques de saturación. Ni las capacidades antimisiles de los destructores AEGIS ni los sistemas Patriot parecen estar en condiciones de frustrar posibles ataques de “saturación” chinos y, por tanto, de neutralizar la amenaza a las posiciones estadounidenses en el teatro Asia-Pacífico.

⁵ Véase, por ejemplo, Robert O. Work y Shawn Brimley (2014), *20YY: Preparing for War in the Robotic Age*, Center for a New American Security, Washington DC.

Otra potencia que ha dedicado importantes recursos a intentar contrarrestar la superioridad tecnológico-militar occidental es Rusia, que lleva desde los años 80 intentando replicar las tecnologías y capacidades generadas por la segunda estrategia de *offset*. Sin embargo, desinvirtió en su defensa durante los años 90 y, aunque el gasto volvió a aumentar en la última década, el complejo industrial de defensa ruso sigue sufriendo importantes carencias estructurales en el ámbito de la innovación tecnológica. Dicho esto, Rusia acaba de embarcarse en un proceso de modernización militar que incluye importantes reducciones en los números de sus Fuerzas Armadas y un ambicioso programa de armamento que tiene como objeto, precisamente, dar el salto hacia el tipo de modelo de municiones guiado representado por la segunda estrategia de *offset*.⁶

Paralelamente, y reconociendo su todavía inferioridad convencional con respecto a Occidente, Rusia ha recurrido en los últimos años a formas de guerra “híbrida”, empleando diferentes formas convencionales e irregulares con el fin de incrementar su influencia en Europa Oriental. Un claro ejemplo en este sentido son las sucesivas infiltraciones de agentes encubiertos rusos (*little green men*) en el este de Ucrania, o el recurso constante de Rusia a tácticas de desinformación y propaganda. Otras formas híbridas utilizadas por Rusia incluyen ataques cibernéticos, el uso del suministro energético como un arma política y la penetración de las instituciones financieras, políticas y mediáticas de varios países europeos, ciertamente más allá de Ucrania.

Las tecnologías, capacidades y conceptos operacionales que sustentan las estrategias A2/AD están proliferando a nivel global. Mientras que los submarinos y los misiles balísticos son difíciles de exportar, dada su complejidad y requerimientos tecnológicos, los misiles de crucero proliferan con relativa rapidez. Más allá de la proliferación de capacidades A2/AD, asistimos también a una generalización de formas de guerra asimétrica, como por ejemplo la insurgencia talibán en Afganistán y los intentos del Daesh y otros grupos extremistas que operan en el África subsahariana por infiltrar las sociedades europeas y realizar ataques a ciudadanos occidentales con el objetivo de subir los costes políticos ante posibles intervenciones.

Si bien las estrategias A2/AD de China y, en menor medida, Rusia contienen un alto nivel de sofisticación tecnológico-militar, las de otras regiones presentan un mayor protagonismo de capacidades legadas. Un claro ejemplo es la estrategia A2/AD iraní, que combina elementos de alto valor tecnológico como misiles de crucero –e incluso submarinos– con formas de guerra híbrida tales como el uso de *proxies* terroristas y el recurso a armas o municiones de menor valor tecnológico pero que

⁶ Margarette Klein y Kristian Pester (2014), “Russia’s Armed Forces on Modernisation Course”, *SWP Comments*, http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/russische_militaerreform.html.

aun así pueden amenazar posiciones estadounidenses y aliadas en el sur del Golfo Pérsico (cohetes, artillería, morteros, etc.).⁷

La tercera estrategia de “offset”

Con el fin de combatir los desafíos operacionales, tecnológicos, políticos y económicos enumerados arriba, se ha impulsado la tercera Estrategia de *offset*. Es importante señalar que esta estrategia no surge de un día para otro. Por el contrario, durante más de una década, el Departamento de Defensa de EEUU, las principales empresas de armamento y algunos de los *think tanks* de seguridad estadounidenses han ido desarrollando nuevos conceptos operacionales, capacidades y tecnologías. Por ejemplo, el Pentágono ha generado una serie de nuevos conceptos operacionales como *AirSea Battle* y *Conventional Prompt Global Strike*, y ha invertido en programas de *drones* aéreos y navales, tecnologías de energía dirigida o láser y capacidades cibernéticas ofensivas, entre otros.⁸

En este sentido, la tercera estrategia de *offset* supone un intento de dar coherencia a una serie de procesos que llevan ya tiempo instalados y de abordar una serie de desafíos que no son exactamente nuevos, pero digamos que han “madurado” en los últimos años (como, por ejemplo, el desarrollo chino de capacidades A2/AD). El objetivo de la tercera estrategia de *offset* es crear un marco conceptual que permita integrar las distintas iniciativas existentes y canalizar los recursos financieros, intelectuales y tecnológicos de la comunidad estratégica estadounidense en torno a una visión coherente. El objetivo no es, por tanto, llegar a una solución tecnológica específica, sino identificar un marco conceptual común que abarque una serie de conceptos operacionales, tecnológicos e industriales. Aunque no está todavía claro cuáles serán esos conceptos exactamente, sí que hay ya varios elementos que van tomando cuerpo.

En primer lugar, cabe resaltar que los obstáculos estratégicos, financieros y políticos a la intervención están dando lugar a la revalorización de las funciones más sutiles o silenciosas del instrumento militar, tales como la disuasión, la prevención, la vigilancia e inteligencia, y la diplomacia de defensa, entre otros, en detrimento de la intervención militar directa. Un claro ejemplo de esto es la creciente popularidad del concepto de *offshore control*, que consistiría en la adopción por parte de EEUU de una estrategia A2/AD en el teatro Asia-Pacífico con el objetivo de bloquear las importaciones chinas de energía y materias primas y bloquear sus exportaciones.⁹ Según esta lógica, el desarrollo de una estrategia

⁷ Mark Gunzinger y Christopher Dougherty (2012), *Outside-In: Operating from Range to Defeat Iran’s Anti-Access and Area-Denial Threats*, CSBA.

⁸ Andrew F. Krepinevich (2010), *Why AirSea Battle?*, CSBA; Amy F. Woolf (2014), “Conventional Prompt Global Strike and Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issues”, *Congressional Research Service*, 26/VIII/2014, <http://realcleardefense.com/docs/Report%20to%20Congress%20on%20Long%20Range%20Strike.pdf>; y Mark Gunzinger y Christopher Dougherty (2012), *Changing the Game: The Promise of Directed-Energy Weapons*, CSBA.

⁹ T.X. Hammes (2012), “Offshore Control: A Proposed Strategy for an Unlikely Conflict”, *Strategic Forum*, nº 278, junio.

A2/AD por parte de EEUU y sus aliados contribuiría a restablecer la disuasión y el equilibrio estratégico en Asia, aunque también podría ser en otros contextos, tales como Europa del Este, Oriente Medio o el Norte de África.

En segundo lugar, cobran mayor importancia las intervenciones de carácter más quirúrgico y limitado desde una óptica militar, y menos costosas desde una óptica política, que contrastarían con las grandes operaciones de la década pasada con una amplia acumulación y despliegue de medios terrestres y aéreos por un período extendido de tiempo. Ante la creciente vulnerabilidad de sus bases en Asia y Oriente Medio, la de sus buques de superficie y asalto anfibio a la hora de acceder a zonas de operaciones y la vulnerabilidad de sus satélites, EEUU se encuentra ahora con la necesidad de buscar formas alternativas de proyección de su poder militar.

La necesidad de esas alternativas está dando lugar a: una revalorización de medios de proyección y penetración más sigilosos que incluyen *drones* y, en su expresión más desarrollada, sistemas robóticos, además de armas cibernéticas ofensivas y fuerzas de operaciones especiales; el énfasis en capacidades aéreas de largo alcance (tanto aeronaves como misiles); y la revalorización del entorno submarino. Dada la mayor vulnerabilidad de los satélites, es importante resaltar la creciente importancia de sistemas alternativos de posicionamiento, navegación y observación tales como balizas submarinas y terrestres o redes aéreas de *drones* a distintas altitudes.

En tercer lugar, EEUU es consciente de la importancia de defender sus valiosas bases en teatros de operaciones clave en Asia, Oriente Medio y Europa, así como su capacidad de proyectar poder naval sobre tierra. Esta necesidad está estimulando una revolución en la concepción de defensa antimisiles. En concreto, EEUU planea desarrollar plenamente las tecnologías láser y de energía dirigida, tecnologías de inhibición de señales e interferencias y la producción de cebos y señuelos para confundir los ataques enemigos.

Conclusiones

La adopción por parte del Pentágono de la tercera estrategia de *offset* a finales de 2014 simboliza la emergencia de un nuevo paradigma en la política de defensa de EEUU. El objetivo de dicha estrategia sería desarrollar una serie de conceptos operacionales, capacidades y tecnologías que permitan a EEUU neutralizar los desafíos a su actual modelo de proyección de fuerza. Cabe destacar en este sentido el avance chino a la hora de desarrollar una capacidad anti-acceso y de negación de área (A2/AD) en el teatro Asia-Pacífico. Más allá de la importancia económica y estratégica de dicho teatro, la tercera estrategia de *offset* es de gran relevancia para Europa y España. Por un lado, las capacidades A2/AD se están proliferando a nivel global y están llamadas a jugar un creciente protagonismo en regiones como Europa del Este, Oriente Medio y África del Norte. En este sentido, los beneficios que pueda generar la tercera estrategia de *offset* serán de gran

interés para Europa. Por otro lado, la interoperabilidad transatlántica y el futuro de la OTAN dependerán en gran medida de la capacidad de innovación de las fuerzas armadas y la industria de defensa europea.