

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2013-2015

Tesis para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con mención en
Seguridad y Derechos Humanos

A través de la billetera y lo que Estados Unidos encontró allí:
Las limitaciones presupuestarias y el despliegue de operaciones especiales y encubiertas en la
guerra de Siria (2011-2015)

Ramiro Andrés Mosquera Suárez

Asesor: Fredy Rivera

Lectores: Cintia Quilliconi y Hugo de Jesús Jácome

Quito, junio de 2018

Para mi madre

Tabla de contenidos

Resumen	IX
Agradecimientos.....	XI
Introducción.....	1
Capítulo 1	15
Marco Teórico.....	15
1.1 El realismo: prolegómenos y principios fundamentales.....	16
1.1.1 El realismo clásico y el neorrealismo.....	19
1.1.2 El concepto de poder.....	22
1.1.3 El balance de poder y su estabilidad	24
1.1.4 La insostenibilidad del unipolarismo estadounidense	27
1.2 El poder militar: ¿la vía que afianza la supervivencia de los Estados?	31
1.2.1 La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos.....	33
1.2.2 Operaciones especiales.....	35
1.2.3 Operaciones encubiertas.....	37
1.2.4 La estrategia y las restricciones presupuestarias.....	39
1.3 Economía política de defensa.....	41
1.3.1 Economía de defensa.....	43
1.3.2 Presupuesto y crisis de deuda	46
1.3.3 El déficit de cuenta corriente y su relación con el gasto	49
1.3.4 La crisis financiera global y la gran recesión.....	52
1.3.5 El estancamiento secular y sus implicaciones a largo plazo.....	55
Capítulo 2	61
El deterioro del presupuesto estadounidense	61
2.1 Sobre el presupuesto estadounidense.....	62
2.1.1 El proceso del presupuesto	62
2.1.2 Estructura del presupuesto.....	66
2.2 El desequilibrio fiscal y sus efectos	72
2.2.1 El deterioro presupuestario y estancamiento fiscal	72
2.2.2 El incremento de los niveles de deuda	78
2.2.3 La reducción de deuda: ¿un callejón sin salida?.....	81
2.3 La crisis política y la Ley de Control de Presupuesto de 2011.....	86
2.3.1 El control republicano sobre el límite de deuda.....	88
2.3.2 La Ley de Control de Presupuesto de 2011	91
2.3.3 Los mecanismos para la reducción del déficit y reformas a la ley.....	94
Capítulo 3	98
El despliegue de operaciones encubiertas y especiales en el conflicto armado en Siria	98
3.1 Las limitaciones presupuestarias en la estrategia militar estadounidense.....	100
3.1.1 Los efectos de la Ley de Control de Presupuesto de 2011 en el presupuesto de defensa..	102
3.1.2 Cambios en la estrategia militar estadounidense	106
3.1.3 La ‘línea roja’ y el dilema de Obama.....	110
3.2 Efectos de las limitaciones presupuestarias en las operaciones especiales.....	114
3.2.1 Limitaciones presupuestarias y el gasto de operaciones especiales	115
3.2.2 Despliegue de operaciones especiales en Siria	118
3.2.3 Presencia de operaciones especiales en Siria.....	124
3.3 Efectos de las limitaciones presupuestarias en las operaciones encubiertas.....	130

3.3.1 Limitaciones presupuestarias y el gasto de operaciones encubiertas	131
3.3.2 <i>Timber Sycamore</i> : la operación encubierta de la CIA en Siria.....	136
3.3.3 Evidencia de la presencia de operaciones especiales en Siria	143
Capítulo 4	147
Conclusiones.....	147
Anexos	164
Glosario	168
Lista de referencias	170

Lista de ilustraciones

Figura 2.1 Composición del ingreso tributario (FY2015)	67
Figura 2.2 Composición porcentual del ingreso tributario (FY1962-FY2015).....	68
Figura 2.3 Composición del gasto público (FY2015)	69
Figura 2.4 Composición porcentual del gasto público (FY1962-FY2015)	70
Figura 2.5 Composición porcentual del gasto discrecional (FY1962- FY2015)	72
Figura 2.6 Ingresos y desembolsos federales (como porcentaje del PIB).....	73
Figura 2.7 Balance presupuestario de Estados Unidos (en millones de USD)	74
Figura 2.8 Balance presupuestario de Estados Unidos (como porcentaje del PIB)	75
Figura 2.9 Componentes del déficit fiscal de 2009 (como porcentaje del PIB)	76
Figura 2.10 Balance presupuestario (1965-2014) y proyección (2015-2025) como porcentaje del PIB	77
Figura 2.11 Ingresos y gastos totales período 2000-2040 (como porcentaje del PIB).....	77
Figura 2.12 Componentes del gasto total período 2000-2040 (como porcentaje del PIB).....	78
Figura 2.13 Deuda pública estadounidense de 1790 a 2030 (como porcentaje del PIB)	79
Figura 2.14 Componentes impulsores del incremento de la deuda estadounidense (2001-2011).....	80
Figura 2.15 Comparación tasa de crecimiento del PIB y la deuda pública (1946-2015)	83
Figura 2.16 Crecimiento promedio del PIB (1930-2015).....	83
Figura 2.17 Índice de precios para consumidores urbanos (1940-2015).....	85
Figura 3.1 Evolución de los componentes del presupuesto del Departamento de Defensa (en millones USD de autoridad presupuestaria)	103
Figura 3.2 Efectos de la BCA en la autoridad presupuestaria del Departamento de Defensa (en miles de millones USD).....	104
Figura 3.3 Evolución de la variación porcentual del gasto del Departamento de Defensa (FY2010-FY2015)	105
Figura 3.4 Evolución del presupuesto del USSOCOM (miles de millones USD).....	117
Figura 3.5 Número de personal militar de fuerzas especiales (en miles)	118
Figura 3.6 UAV MQ-1 <i>Predator</i> sobre Raqqa, Siria	124
Figura 3.7 Restos de UAV MQ-1 <i>Predator</i> derribado en Larakia, Siria.....	125
Figura 3.8 UAV MQ-9 <i>Reaper</i> sobre frontera siria-turca	126
Figura 3.9 Hombres armados identificados como miembros de fuerzas de Operaciones Especiales estadounidenses en Fatisah, Siria.....	127
Figura 3.10 Hombres armados identificados por las Fuerzas Democráticas Sirias como miembros de fuerzas especiales con lanzagranadas MK 47 <i>Striker</i> en Siria.....	128
Figura 3.11 Hombres armados con lanzagranadas MK 47 <i>Striker</i> en Fatisah, Siria.....	128
Figura 3.12 Soldados de fuerzas especiales apoyando en tierra para ataque aéreo en Shadadi, Siria. 129	
Figura 3.13 Soldados de fuerzas especiales supervisando ataque aéreo en Shadadi, Siria	130
Figura 3.14 Evolución del presupuesto (eje izquierdo) y variación porcentual (eje derecho) del Programa Nacional de Inteligencia, años fiscales 2007-2015 (en miles de millones USD a valores constantes FY 2015=100).....	133
Figura 3.15 Evolución del gasto de la CIA (en millones de USD).....	134
Figura 3.16 Estructura de los componentes de las operaciones encubiertas entre los años fiscales 2011 y 2013 (en millones de USD)	135
Figura 3.17 Esquema de la transferencia de armamento hacia Turquía	139
Figura 3.18 Insurgente sirio del grupo <i>Jaish al-Izzah</i> con un arma antitanque 9K111 <i>Fagot</i> / 9K111 <i>Faktoria</i>	144
Figura 3.19 Combatiente del Ejército Libre Sirio con un misil antitanque BGM-71 TOW	144
Figura 3.20 Insurgente del Ejército Libre Sirio con un cañón sin retroceso M40	145
Figura 3.21 Combatiente del Ejército Libre Sirio con un <i>MANPAD SA-Grail</i>	146
Figura 3.22 Entrevista a insurgente sirio con <i>Frontline</i>	146
Figura 4.1 Balance presupuestario de Estados Unidos (en millones USD y como porcentaje del PIB)	149
Figura 4.2 Tasa de crecimiento promedio del PIB real desde el fin de la Segunda Guerra Mundial..	151

Figura 4.3 Comparación entre el PIB actual y el PIB potencial de Estados Unidos (en billones USD de 2013)	152
Figura 4.4 Histórico de los límites de deuda (1970-2011)	154
Figura 4.5 Composición de los territorios controlados en Siria (agosto de 2015)	158

Lista de tablas

Tabla 2.1 Límites reglamentarios del gasto discrecional (en millones USD).....	93
Tabla 2.2 Ajustes a límites reglamentarios del gasto discrecional (en millones USD).....	94
Tabla 2.3 Metodología del cálculo para la ejecución del secuestro presupuestario.....	95
Tabla 2.4 Límites de la BCA a la Autoridad Presupuestaria de la Defensa Nacional (en miles de millones USD).....	97
Tabla 3.1 Estructura de los componentes de las operaciones encubiertas entre los años fiscales 2011 y 2013 (en miles de USD).....	135

Lista de mapas

Mapa 1 Mapa geográfico de Siria.....	164
Mapa 2 Mapa étnico y sectario de Siria.....	165
Mapa 3 Proyectos de gasoductos desde el golfo Pérsico hacia Europa.....	166
Mapa 4 Gasoductos en Europa.....	167

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Ramiro Andrés Mosquera Suárez, autor de la tesis titulada A través de la billetera y lo que Estados Unidos encontró allí: Las limitaciones presupuestarias y el despliegue de operaciones especiales y encubiertas en la guerra de Siria (2011-2015) declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, junio de 2018

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mosquera', is written over a horizontal line. A second horizontal line is drawn below the signature.

Ramiro Andrés Mosquera Suárez

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Ramiro Andrés Mosquera Suárez, autor de la tesis titulada A través de la billetera y lo que Estados Unidos encontró allí: Las limitaciones presupuestarias y el despliegue de operaciones especiales y encubiertas en la guerra de Siria (2011-2015) declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, junio de 2018

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mosquera', is written over a horizontal line. Below this line, there is another horizontal line, likely representing a printed name or a second line of text.

Ramiro Andrés Mosquera Suárez

Resumen

Existe una guerra tras bastidores entre Estados Unidos y Rusia. Los vastos recursos energéticos de Rusia generan temores en el país norteamericano porque temen que Rusia emplee dichos recursos como un instrumento para alcanzar objetivos geopolíticos. Los esfuerzos de los Estados Unidos para contener a Rusia se trasladaron del ámbito diplomático al militar puesto que ambos países mantienen una guerra *proxy* en Siria.

¿Por qué Estados Unidos querría intervenir militarmente un país con escasos recursos naturales y energéticos como es Siria? Nuevamente, el país árabe demuestra su importancia geopolítica y estratégica al jugar un papel clave en la guerra energética que emprende los Estados Unidos en contra de Rusia porque que la ubicación geográfica de Siria permitiría que los vastos yacimientos gasíferos del golfo Pérsico puedan acceder al mercado europeo con el propósito de disminuir la influencia que mantiene Rusia en Europa.

El recrudecimiento del conflicto armado en Siria representó una gran oportunidad para que Estados Unidos intervenga militarmente en Siria para derrocar al gobierno de Bashar al-Assad. No obstante, los problemas presupuestarios y de deuda, heredados de la crisis financiera de 2008 y la Gran Recesión, sumado a la posibilidad que una intervención militar en Siria se prolongue, impidieron que los Estados Unidos recurra operaciones militares convencional en Siria, tal como las desplegadas en Irak, Afganistán y Libia. Ante el imperativo de proteger los numerosos intereses que posee los Estados Unidos en el mundo y de conducir la guerra en un contexto de limitaciones presupuestarias e incertidumbre económica, la presente investigación busca analizar *cómo las limitaciones presupuestarias generadas por la Gran Recesión y la Ley de Control Presupuestario de 2011 explican el uso de operaciones especiales y operaciones encubiertas en la guerra en Siria entre los años 2011 y 2015.*

Este estudio explora cómo los problemas de déficit presupuestario y el incremento de los niveles de deuda pública, ocasionado por la Gran Recesión, generaron una crisis política en el verano de 2011 entre políticos del Partido Demócrata y Republicano cuyo desenlace se resume en la aprobación de la Ley de Control de Presupuesto de 2011, la cual tuvo como finalidad incrementar los niveles de deuda pública y reducir el déficit fiscal. La magnitud y el alcance de las disposiciones contempladas en dicha Ley tuvieron implicaciones en el gasto

militar, generando incertidumbre respecto a las capacidades de los Estados Unidos para proteger sus intereses en el exterior.

Como consecuencia, el gobierno estadounidense cambió la estrategia militar acorde a un contexto de limitaciones presupuestarias y de nuevas amenazas en materia de seguridad. La segunda sección analiza los efectos de la Ley de Control de Presupuesto en el gasto militar, y en el presupuesto destinado al Comando de Operaciones Especiales de los Estados Unidos y la Agencia Central de Inteligencia; asimismo detalla las numerosas actividades que llevan a cabo las fuerzas de operaciones especiales y operaciones encubiertas en la guerra en Siria.

Finalmente, este estudio concluye descartando que la presencia militar estadounidense en Siria responde a motivos humanitarios o de seguridad porque muestra las dificultades que enfrenta Estados Unidos para financiar conflictos armados en el futuro y evalúa el impacto de este tipo de operaciones en Siria. Además, el estudio incorpora el término *efecto de la Reina Roja* para describir el incremento de los esfuerzos que está incurriendo los Estados Unidos para mantener su estatus como la única superpotencia en el mundo, esfuerzo que puede generar desventajas en el futuro.

Agradecimientos

El presente trabajo de investigación no pudo haberse logrado sin el apoyo incondicional de mi madre, Magdalena, quien con su amor, paciencia y tiempo me alentó para poder dedicar mis esfuerzos en la elaboración de este estudio. Este trabajo se lo dedico a ella.

De igual manera agradezco a mi hermano Diego quien, desde la distancia, además de alentarme y estar pendiente de mí, me ayudó proporcionando con artículos académicos y otros textos que fueron indispensables para la elaboración del capítulo II de esta tesis.

Asimismo agradezco enormemente a Peluchín, mi perro, quien me acompañó durante numerosas noches mientras realizaba esta investigación. ¡Te voy a echar de menos, mi viejito!

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales por darme la oportunidad de estudiar, por fortalecer mi capacidad analítica y por estimular mi interés en la investigación. En particular agradezco al Doctor Fredy Rivera por su tiempo y por su asesoría al brindar una retroalimentación oportuna y valiosa, y por transmitirme su amplio conocimiento en sus clases de Teorías de Seguridad y Estado, Nación y Globalización.

De igual manera agradezco a la Doctora Cécile Mouly y al Doctor Ernesto Vivares por compartir su conocimiento y experticia, y por exigirme a sacar mi potencial como investigador.

A Gladys Molina y Vanessa Bonilla por su valioso tiempo y por estar pendientes del bienestar y de las numerosas necesidades e inquietudes de los de los maestrantes del de Relaciones Internacionales. A la biblioteca de FLACSO Ecuador y de la Universidad San Francisco de Quito por su gran apoyo en la búsqueda de textos y extensión en el préstamo de estos.

Finalmente, a Carolina Castillo, Fabián Navarro, Nataly Tufiño y Anita González por estar pendientes de los avances de mi tesis y por su enorme apoyo para poder culminar con tan complejo documento.

Introducción

Los sistemas sociopolíticos requieren de energía para su mantenimiento.

–Tainter 1988, 93

Si el golfo Pérsico no es un interés vital, entonces nada lo es.

–Krauthammer 1990/1991, 28

Estados Unidos se encuentra actualmente en una encrucijada histórica. Por más de un cuarto de siglo, el país norteamericano es la única superpotencia mundial desde la caída del Muro de Berlín y disolución de la Unión Soviética. El triunfo de los Estados Unidos y el fin de la Guerra Fría significaron un punto de inflexión ideológico en donde el triunfo de la democracia liberal capitalista constituiría en el “fin de la evolución ideológica de la humanidad [...] en la forma final del gobierno humano [y] en el fin de la historia” (Fukuyama 1992, xi).

No obstante, esta visión determinista y teleológica de la historia comienza a mostrar debilidades hasta el punto en que “la conexión entre capitalismo, democracia y liberalismo [...] se ha roto” (Stanley y Lee 2014). Esta ruptura se ha evidenciado con claridad en los últimos tres lustros en los Estados Unidos. En estos últimos años, este país fue testigo de vulnerabilidades internas como una crisis financiera; el crecimiento de la inequidad; el incremento de los niveles de deuda a niveles históricos; la erosión de la democracia en beneficio de las élites políticas y económicas; el surgimiento de políticos anti *establishment* como Bernie Sanders y Donald Trump; el deterioro del sistema político estadounidense; el incremento de la inconformidad de la ciudadanía con la élite política; la polarización de la política estadounidense; el auge de tensiones sociales como los movimientos *Ocuppy* y *Black Lives Matter*; la implementación de programas de vigilancia masiva a las comunicaciones por parte de la Agencia Nacional de Seguridad que socaban derechos humanos; la incorporación de leyes draconianas como la Ley Patriota en nombre de la seguridad nacional, entre otras (Bremmer 2015; Dimock *et al.* 2014; Gordon 2016; Gilens y Page 2014).

A nivel externo, Estados Unidos también da señales de fragilidad como, por ejemplo, el fracaso de las intervenciones militares en Irak y Afganistán; el cuestionamiento de sus aliados en Europa, Medio Oriente y Asia Oriental respecto a “la fortaleza del compromiso de Washington en las responsabilidades globales”; el auge de potencias emergentes como China, Rusia, India, Brasil, Turquía, entre otros, y su capacidad para “rechazar el liderazgo de los [Estados Unidos] cuando no son beneficiosos para ellos y extender su influencia dentro de sus propias regiones”; y sobre todo, el impresionante auge de China y sus pretensiones de construir “un orden mundial que sea justo para China, un mundo sin la supremacía global [estadounidense] (Bremmer 2015, 9 y Pilsbury 2015, 12).

Pese a los signos de fragilidad, Estados Unidos, al igual que toda gran potencia, competirá por acumular poder para dominar a sus rivales (Mearsheimer 2001). Sin embargo, este poder no es gratuito y tiene su precio. En tal sentido, Nassim Nicholas Taleb (2012) indica que, en un mundo donde impera la incertidumbre, “no se puede ascender ni regir sin enfrentar [el] peligro”. Al igual que una espada de Damocles, “el peligro siempre será silencioso, inexorable y discontinuo” (Taleb 2012, 34).

La importancia de la energía para las sociedades complejas

En la actualidad, Estados Unidos es el país más poderoso del mundo (Mearsheimer 2001). No obstante, esta superpotencia, al igual que numerosas grandes potencias que existieron a lo largo de la historia, colapsará en algún momento en el futuro (Kennedy 1989). Aun cuando Estados Unidos sea la potencia económica, política, militar, cultural y científica más grande del mundo, su continuidad como potencia dependerá –más que nunca– del acceso y dominio a recursos energéticos.

La importancia de la energía a lo largo del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI es tal que Daniel Yergin (2011) afirma que “[s]in petróleo no hay prácticamente movilidad, y sin electricidad –y energía para generar esa electricidad– no habría era del Internet” (Yergin 2011, 264). Por su parte, el antropólogo e historiador Joseph Tainter (1988) plantea que las “sociedades humanas y las organizaciones políticas, como todo sistema vivo, son mantenidas por un flujo continuo de energía” (Tainter 1988, 91). Tainter añade que las sociedades son cada vez más dependientes de mayores flujos de energía a medida que las sociedades se tornan más complejas (Tainter 1988). Esto obliga a que la sociedad comprenda “los riesgos y requisitos de la seguridad energética para el siglo veintiuno” (Yergin 2011, 264).

Según la Administración de Información de Energía de los Estados Unidos (2016), se proyecta “un crecimiento significativo de la demanda mundial de energía en el período de los próximos 28 años desde 2012 a 2040” (EIA 2016, 7). Esta agencia estima que el consumo de energía ascenderá de 549 trillones de BTu en el 2012 a 815 BTu para el 2040, lo que representa un incremento de un 48% en el período mencionado (U.S. Energy Information Agency 2016, 7).¹ De igual manera, el *think tank Rand Corporation* considera que

las economías de los Estados industrializados continuarán dependiendo fuertemente del petróleo, por lo que es un recurso estratégico importante [...] Los Estados Unidos y otros Estados, por ende, tienen motivos para mantener la estabilidad y buenas relaciones con los Estados del Medio Oriente (Pernin *et al.* 2008, 171).

Además de la importancia para de la energía en las sociedades complejas, como la actual, la energía cumple un papel clave en las guerras modernas. Desde la invención del motor de combustión interna y la mecanización de la guerra, el temor de escasez de energía fue un factor que no sólo moldeó la diplomacia mundial, sino también la guerra (Blackwill y Harris 2016). La historia ha demostrado que “el acceso a suministros adecuados de petróleo dio a los aliados occidentales la ventaja necesaria en la guerra moderna” (Jensen 1968, 543). En este sentido, la energía fósil no sólo juega un rol indispensable tanto para impulsar y mantener la sociedad en la que vivimos, sino que también determina la victoria o la derrota de un país en tiempos de guerra y moldea el comportamiento de los gobiernos en su afán de asegurar suministros energéticos (Jensen 1968 y Blackwill y Harris 2016).

En el caso particular de los Estados Unidos, la importancia de la energía se traslada también al ámbito de la economía internacional porque la comercialización de petróleo en dólares estadounidenses ha permitido que los Estados Unidos incurra en déficits de cuenta corriente prolongados, logrando que este país “importe más de lo que exporta y consuma más de lo que produce año tras año sin endeudarse más con el resto del mundo”, en donde los extranjeros “se ven a sí mismos sosteniendo los estándares de vida de los estadounidenses y subsidiando a las multinacionales estadounidenses a través de la operación de este sistema financiero asimétrico” (Eichengreen 2011, 4).

¹ BTu son las siglas en inglés de Unidades térmicas británicas (*British Thermal unit*). La BTu representa la cantidad de energía necesaria para elevar un grado *Fahrenheit* la temperatura de una libra de agua.

La capacidad que adquirió los Estados Unidos para endeudarse continuamente sin declararse en moratoria de pago de deuda tomó forma en la década de 1970 cuando el gobierno de Richard Nixon, en su afán de solucionar la crisis de petróleo de 1973, cimentaron las condiciones necesarias para impulsar el reciclaje de petrodólares, en donde los déficits de cuenta corriente estadounidenses son financiados con los superávits comerciales de los países exportadores de petróleo, quienes adquirirían activos estadounidenses (bonos, acciones, derivados, bienes raíces, etc.) (Spiro 1999 y Wong 2016).

Con lo mencionado, se puede resumir que la energía juega un papel clave para mantener sociedades complejas, brinda ventaja estratégica en los conflictos armados modernos y, en el caso particular de los Estados Unidos, permite que los excesos de gasto en el exterior sean financiados a través del reciclaje de petrodólares. Por ello, el Medio Oriente ha jugado un papel fundamental en la política exterior de los Estados Unidos desde 1945 (Mandelbaum 2010). Entonces, ¿por qué Estados Unidos querría derrocar al gobierno de Siria si es un pequeño productor e importador neto de petróleo?

Para responder esta interrogante es indispensable analizar el mercado energético. En la actualidad, el gas natural es una fuente energética con gran potencial. De hecho “registra el mayor incremento de consumo de energía primaria en el mundo” por lo que se convertiría en la segunda fuente de energía al reemplazar al carbón y en “segundo negocio energético del mundo” después del petróleo (EIA 2016, 37 y Yergin 2011, 311). El potencial del gas natural es tal que, según estimaciones de la Administración de Información de Energía de los Estados Unidos, “se prevé que el consumo de gas natural en todo el mundo aumentará de 120 billones de pies cúbicos (Tcf) en 2012 a 203 Tcf en 2040” (EIA 2016, 37).

El gas natural es un combustible clave para la generación de energía eléctrica y el sector industrial porque es un combustible eficiente, emite menos dióxido de carbono (CO_2) que otros combustibles fósiles, es un recurso energético abundante y los costos de producción son bajos (EIA 2016; IEA 2011; Moniz, Jacoby y Meggs 2011). Por estos factores se dice que el sector energético está entrando a la “Era Dorada del Gas” o que el gas natural es el combustible del futuro (IEA 2011, 9 y Yergin 2011).

El poderío energético de Rusia

El temor de Estados Unidos de que Rusia utilice la dependencia energética para fines políticos en Europa surgió cuando el presidente ruso Vladimir Putin comenzó a reestructurar la industria petrolera rusa, la cual fue privatizada tras el colapso de la Unión Soviética (Yergin 2011). La detención del director ejecutivo de la empresa energética Yukos, Mikhail Khodorkovsky, en el 2003 por fraude fiscal y el posterior desmantelamiento y absorción de Yukos por parte de Rosneft y *Gazprom* –empresas cuyo accionista mayoritario es el gobierno ruso– fue el detonante para que los Estados Unidos comience a tomar acciones (Yergin 2011 y Hall 2011).

La adquisición de activos de Yukos por parte de *Gazprom* y su expansión en el mercado europeo fue el detonante para que Estados Unidos tome cartas en el asunto porque suponía que el poder que estaba adquiriendo Rusia estaba generando las condiciones necesarias para que Moscú controle el flujo de gas hacia Europa (Yergin 2011 y Hall 2011). Varios cables diplomáticos filtrados y que fueron publicados por WikiLeaks, revelan los esfuerzos de Washington por socavar a *Gazprom*. Por ejemplo, en agosto de 2006, un cable reveló que la Embajada de los Estados Unidos en Bratislava contrató a un consultor para que asesore al gobierno eslovaco para la recompra de acciones de la empresa eslovaca Transpetrol que estaban en manos de Yukos con el afán de evitar que *Gazprom* controle instalaciones gasíferas en Eslovaquia (WikiLeaks 2006).

Otro cable diplomático mostró que, en el año 2008, el gobierno estadounidense expresó sus preocupaciones sobre la estrecha colaboración entre la empresa italiana Eni y *Gazprom*. Según el documento, Eni estaba colaborando con *Gazprom* para dominar el mercado europeo, impulsar la construcción del gasoducto *South Stream* y el acceso a campos de gas natural en el norte de África. Para reducir la creciente influencia de *Gazprom*, la Embajada estadounidense en Roma estaba tomando en consideración persuadir al entonces primer ministro reelecto Silvio Berlusconi para reducir la colaboración de Eni con *Gazprom* (WikiLeaks 2008).

Los temores de Estados Unidos respecto a Rusia no son infundados. El país euroasiático jugará un rol clave en los mercados energéticos en el futuro porque “es uno de los principales productores de recursos energéticos primarios del mundo”. Además, Rusia es “especialmente conocido por su fuerte posición en los mercados mundiales del gas”, pues es uno de los

mayores productores y exportadores de gas en el mundo (Mitrova 2014, 6). Actualmente, las exportaciones de gas ruso se destinan a los mercados europeos y de las ex repúblicas soviéticas, pero se proyectan un incremento de las exportaciones al mercado asiático en el futuro (Mitrova 2014).

En la actualidad, Rusia, al ser el mayor proveedor de gas en Europa y las ex repúblicas soviéticas, tiene “una enorme influencia en los precios y en las ‘reglas del juego’ en esas regiones, así como una cierta influencia” (Mitrova 2014, 7). De hecho, las disputas que mantuvo Rusia con Ucrania y Belarús respecto al tránsito de gas en el año 2006 hicieron “que muchos actores hayan acusado a Rusia de usar sus recursos energéticos para propósitos políticos” (Demakova y Godzimirski 2012, 152). Este acontecimiento constituyó en un llamado para que los países europeos actúen sobre “los potenciales peligros de su sobre dependencia de recursos energéticos rusos” (Lutterbeck y Engelbrecht 2009 387).

No obstante, en los últimos años, el sector energético mundial ha experimentado cambios significativos. Como resultado del refinamiento de las técnicas de perforación horizontal y de fractura hidráulica, sumado a la geología favorable, apalancamiento de las empresas energéticas para financiar las operaciones de *upstream*, entre otros, Estados Unidos se está convirtiendo en el mayor productor de hidrocarburos no convencionales como son el petróleo y gas de esquisto (Blackwill y Harris 2016; Mitrova 2014 y Goldthau 2012).² El auge de los hidrocarburos no convencionales ha dado inicio para que otros países exploten este tipo de hidrocarburos lo cual “puede llevar a cambios estratégicos, como debilitar el dominio de Rusia en el mercado de gas europeo” y, en el caso de los Estados Unidos, la revolución energética le dará “un nuevo y poderoso instrumento geoeconómico” (Mitrova 2014, 5 y Blackwell y Harris 2016, 207).

Rusia fue el mayor proveedor de combustibles sólidos, petróleo y gas natural para la Unión Europea, representando el 29%, 30,4% y el 37,5% del total de las importaciones respectivamente (Eurostat 2016). El dominio de Rusia en el mercado energético europeo representa en una amenaza para la seguridad energética para la región porque refleja la alta dependencia en un solo proveedor de gas natural (Tekin y Williams 2009).

² Las operaciones de *upstream* consisten en las actividades de exploración, perforación, extracción y desmantelamiento de pozos petroleros o gasíferos (Jahn, Cook y Graham 2008).

El recorte del suministro de gas por parte de la empresa rusa Gasprom a Ucrania a finales del 2006 reflejó la dependencia de la Unión Europea del gas ruso. Por ello, con la finalidad de asegurar mayor acceso a fuentes de energía confiables, la Unión Europea, ha implementado en los últimos años la política de diversificar la demanda de gas y de ganar mayor influencia sobre sus proveedores, al buscar a nuevos proveedores, tanto en el golfo Pérsico como en la cuenca del mar Caspio a través de Turquía (Tekin y Williams 2009; EIA 2015a y Yergin 2011).

Un potencial candidato que podría socavar con el dominio de Rusia en el mercado energético europeo es Qatar. Se estima que este país asiático posee la tercera reserva de gas natural más grande del mundo –seguido de Rusia e Irán–, es el mayor exportador de gas natural licuado y el segundo exportador de gas seguido por Rusia (EIA, 2015b).

Desde que Qatar comenzó a explotar el yacimiento gasífero de *South Pars/North Dome* en 1989, considerado como uno de los “yacimientos gasíferos convencionales más grandes del mundo”, este país “ha invertido enormemente en plantas y terminales de gas natural licuado (LNG) que permitan enviar su gas alrededor del mundo en tanqueros” (Yergin 2011, 310 y Orenstein y Romer 2015). De hecho, Qatar ha expresado su interés de exportar gas tanto a Europa como a otros rincones del mundo y de convertirse en una potencia energética basada en el gas natural licuado (Yergin 2011).

No obstante, pese a sus esfuerzos para convertirse en un importante productor y exportador de gas, Qatar aún no está en condiciones de competir con Rusia porque los costos para la licuefacción y transportación de gas hacia mercados europeos son superiores a los costos incurridos por Rusia, quien envía gas a través de gasoductos (Orenstein y Romer 2015).

Por ello, en 2009, Qatar “propuso construir un gasoducto para enviar su gas al noroccidente por Arabia Saudita, Jordania y Siria hacia Turquía” (Orenstein y Romer 2015). El plan de Qatar de transportar su gas al mercado europeo se vio derrumbado cuando el presidente sirio Bashar al-Assad “rechazó firmar el plan [qatarí]” porque Siria quería “proteger los intereses de su aliado ruso” (Hurriyet Daily News 2013). En lugar de la oferta qatarí, Siria, Irán e Irak, firmaron, en julio de 2011, un acuerdo preliminar de 10 000 millones USD para la construcción de un gasoducto desde Irán hacia Siria, el cual, además de transportar gas desde

el país persa hacia Europa, “solidificaría un eje predominantemente chiita a través de un cordón umbilical económico de acero” (Hafidh y Faucon 2011 y Escobar 2012).

Este proyecto, a diferencia del qatari, fue aprobado por Moscú “posiblemente creyendo que Rusia tendría mayor facilidad para lidiar con Irán [con el propósito de] controlar las importaciones de gas a Europa procedentes de Irán, la región del mar Caspio y Asia Central” (Orenstein y Romer 2015). Si bien el conflicto armado en Siria puede ser analizado desde múltiples aristas, “la mayoría de los beligerantes extranjeros en la guerra en Siria son países exportadores de gas con intereses en uno de los dos proyectos de oleoductos que buscan atravesar territorio sirio” (Orenstein y Romer 2015).

En los últimos años, Rusia ha dado señales de resurgir como gran potencia. Desde la perspectiva rusa, Occidente “sistemáticamente tomó ventaja de las debilidades rusas [tras el fin de la Guerra Fría]”. Viéndose que Rusia “nunca sería aceptado como igual [por Occidente]”, tomaron la decisión de “seguir sus objetivos independientemente de Occidente, aun cuando esto resulte en el desarrollo de conflictos” (Kanet y Sussex 2015, 5).

Esto explicaría no sólo la intervención militar rusa en Georgia en 2008, la anexión de Crimea en 2014, su participación indirecta en la guerra civil en Ucrania desde 2014 (Kanet y Sussex 2015), sino que también explicaría su elevado interés de Moscú de proteger al presidente sirio, Bashar al-Assad. En definitiva, Rusia ha respondido a las acciones de Occidente que buscan “arrancar a esos países de la esfera de influencia rusa e integrarlos a Occidente” (Kanet y Sussex 2015, 5).

El resurgimiento de Rusia como potencia regional va de la mano del robustecimiento de su sector energético. En un artículo, publicado en 1999 en la revista académica *Mineral Natural Resources*, Vladimir Putin sostuvo que “los recursos petroleros y gasíferos de Rusia son claves para la recuperación económica y el ‘ingreso de Rusia a la economía global’ lo que haría de Rusia en ‘una gran potencia económica” (Yergin 2011). La importancia de los recursos energéticos para Rusia son tales que se convirtió, a lo largo de la segunda década del siglo XXI, en una potencia energética, en donde el petróleo y el gas “motoriz[aron] su propia economía” (Yergin 2011, 37 y 41).

Sin embargo, este resurgimiento es frágil porque, en el corto plazo, “Rusia podría enfrentar consecuencias políticamente desestabilizadoras” debido a la caída de los precios del petróleo y el gas (Blackwill y Harris 2016, 210). Esto, sumado a la depreciación del rublo y a las bajas proyecciones de crecimiento económico, Rusia podría perder poder e influencia, especialmente sobre sus vecinos (Blackwill y Harris 2016). En cambio, en el largo plazo, la producción de hidrocarburos no convencionales “podría eventualmente reducir la capacidad de Rusia para usar sus recursos energéticos para fines geoeconómicos”. No se desestima que en las próximas décadas “los países europeos –particularmente aquellos en el Este– sean menos dependiente de la energía rusa y por ende menos vulnerables a la coerción económica de Moscú” (Blackwill y Harris 2016, 209).

Siria: la dama en el tablero geopolítico en Medio Oriente

Históricamente, Rusia ha tenido intereses en la cuenca este del mar Mediterráneo por motivos geopolíticos, económicos y culturales. Debido a su ubicación geográfica, Rusia carece de múltiples puertos de aguas calientes. Para Moscú, el mar Mediterráneo constituye una zona geográfica estratégica, pues enlaza Rusia con el Medio Oriente, Europa Meridional, África y Asia (Kreutz 2006). De los numerosos países que existen en la cuenca Este del mar Mediterráneo, Siria fue importante para la Unión Soviética por motivos geopolíticos porque su ubicación geográfica le permitía a Moscú flanquear Turquía e Irak, quienes eran importantes aliados de Occidente, y por motivos políticos puesto que Rusia mantenía algo de influencia sobre el Partido Comunista Sirio y sus aliados (Kreutz 2006). La importancia que tenía Moscú sobre Damasco se tradujo programas millonarios de asistencia económica y militar y en la instalación de una base naval en el puerto sirio de Tartus (Kreutz 2006 y Delman 2015).

Si bien las relaciones ruso-sirias se debilitaron a finales de la era soviética y durante la era Yeltsin, el gobierno de Putin comenzó a fortalecer los lazos bilaterales con Damasco debido al imperativo de Moscú de preservar su influencia en Medio Oriente; mantener buenas relaciones con Siria y otros países árabes debido al conflicto armado en Chechenia y el crecimiento de la población musulmana en Rusia; para reequilibrar la balanza de poder a favor de un mundo multipolar; y para expandir el mercado ruso (Kreutz 2006).

Adicionalmente, en los últimos años, Rusia ha renovado su interés en el mar Mediterráneo, lo cual está generando rivalidad con Occidente. A diferencia de décadas pasadas, en donde la

disputa entre Moscú y Occidente en la cuenca Este del Mediterráneo respondió a factores geopolíticos, militares e ideológicos, en la actualidad Rusia y Occidente compiten por motivos geoeconómicos para asegurar los flujos de comercio de energía y armamentos (Lutterbeck y Engelbrecht 2009). En este sentido es indispensable que Damasco esté inclinado a favor del Kremlin, más aún si Rusia quiere evitar el ingreso de potenciales competidores en el mercado energético europeo como es el caso de Qatar.

Las aspiraciones de Rusia de construir un mundo multipolar, sus vastos recursos energéticos y su potencial capacidad de incidir en Europa preocupa a Estados Unidos porque considera que la Unión Europea, “no sabe cómo manejar a Rusia, cómo responder a su creciente sentido de grandeza, o cómo responde a la retórica” (Ebel 2009, 1). Desde la perspectiva estadounidense, Rusia estaría buscando romper los lazos entre la Unión Europea y los Estados Unidos (Ebel 2009; Bordoff y Houser 2014). Esto explicaría el imperativo del país norteamericano en derrocar al gobierno de Bashar al-Assad puesto que Siria obstruye la posibilidad para que Qatar entre al mercado energético europeo y, por ende, debilitar la influencia de Rusia en Europa y mantener el balance de poder que mantiene los Estados Unidos en la región.

Previo a la Gran Recesión, Estados Unidos tenía intereses de derrocar al gobierno sirio con el propósito de debilitar la influencia de Irán en la región. Para alcanzar este objetivo,

la Administración Bush decidió, en efecto, reconfigurar sus `prioridades en Medio Oriente. En el Líbano, la Administración cooperó con el gobierno de Arabia Saudita, el cual es sunita, en operaciones clandestinas que tenían como propósito debilitar a Hizbolá, la organización que es apoyada por Irán. Los [Estados Unidos] también fue parte en operaciones clandestinas dirigidas a Irán y su aliado Siria (Hersh 2007).

Posteriormente, los intereses de Estados Unidos ya no responderían únicamente a socavar a Irán, sino que también buscaban debilitar a Siria en su afán de reconfigurar el mercado energético mundial porque un cambio de régimen generaría las condiciones para que el gas proveniente de los yacimientos qataríes, iraníes, iraquíes o israelíes ingresen al mercado europeo a través de Siria (Bordoff y Houser 2014).

Washington tuvo la oportunidad de intervenir militarmente en Siria en agosto de 2013 tras el ataque con gas sarín en un suburbio de Damasco, pero las condiciones presupuestarias que

enfrentaba los Estados Unidos, producto de los efectos de la crisis financiera de 2008 y la Gran Recesión, y la posibilidad que la intervención militar en Siria se prolongue, impedían que los Estados Unidos recurra a operaciones militares convencionales, similares a las empleadas en pasados conflictos armados.

Los intereses de los Estados Unidos en el mundo entero son numerosos. Para mantener su liderazgo global en el siglo XXI y proteger el sistema internacional constituido hace más de seis décadas, necesita fortalecer su presencia en la región de Asia-Pacífico y el Medio Oriente; mantener su compromiso en materia de defensa en Europa y robustecer alianzas y asociaciones en todos los rincones del mundo (DoD 2012). En un contexto en donde los compromisos estratégicos de Estados Unidos son extensos, este país está enfrentando lo que Paul Kennedy (1989) consideraba como “sobrecarga imperial”, en donde “la suma total de los intereses y obligaciones de los Estados Unidos es [...] más grande que el poder del país para defender a todos simultáneamente” (Kennedy 1989, 515).

A lo largo del siglo XX, Estados Unidos logró financiar sus conflictos armados a través de incremento de impuestos, préstamos a través de la emisión de bonos o la creación de dinero (Labonte y Levit 2008). Para el siglo XXI, en cambio, Estados Unidos está financiando sus guerras con deuda (Bilmes 2013 y Friedman 2016). La forma en cómo este país está financiando sus guerras a través de deuda genera un dilema entre su necesidad de preservar su primacía como única superpotencia mundial y la capacidad para financiar. Ahora, el entorno de seguridad de los Estados Unidos se caracteriza por

crecientes amenazas con recursos restringidos cada vez mayores, importancia reducida [como superpotencia] y una incertidumbre creciente y tanto en casa como afuera sobre su disposición a proteger a sus amigos y aliados. Potencias revisionistas en Europa, el Pacífico occidental y el golfo Pérsico [...] están buscando volcar las reglas basadas en el orden internacional (Thornberry y Krepinevich Jr. 2016, 26).

Para superar este reto estratégico y preservar su primacía como superpotencia en el siglo XXI, Estados Unidos está formando unas fuerzas militares que serán “más pequeñas y austeras, pero ágiles, flexibles, listas y tecnológicamente avanzadas”; “desarrollarán enfoques innovadores, de bajo costo y de pequeñas dimensiones para alcanzar [sus] objetivos de seguridad”; no “conducirán operaciones de estabilidad prolongados”; “resistir la tentación de

sacrificar la disponibilidad [de recursos] para conservar la estructura de [las Fuerzas Armadas]”; entre otras medidas (DoD 2012, carta introductoria del secretario de Defensa, 3, 6 y 7).

Desde la perspectiva de Washington, los recortes de las capacidades militares no estaban contempladas. De hecho, en 2014, el entonces secretario de Defensa Robert Gates dijo que los recortes en defensa “envían una señal de que [Estados Unidos] no está interesado en proteger sus intereses en el planeta” (Bolton 2014). En un contexto en donde los intereses de los Estados Unidos son amplios en el mundo, las amenazas para su seguridad son altas y latentes, y los recursos económicos son limitados, se “necesita de una estrategia que coloque esos dólares [de manera] más eficiente y en formas que crean unas [Fuerzas Armadas] más efectivas” si es que los Estados Unidos quiere preservar su primacía como superpotencia mundial (Thornberry y Krepinevich Jr. 2016, 28).

Con el propósito de comprender el cambio de la conducción de la guerra por parte de los Estados Unidos en la guerra en Siria, la presente investigación busca analizar *cómo las limitaciones presupuestarias generadas por la Gran Recesión y la Ley de Control Presupuestario de 2011 explican el uso de operaciones especiales y operaciones encubiertas en la guerra en Siria entre los años 2011 y 2015.*

Existen posturas que plantean que los Estados utilizan a acciones encubiertas para intervenir por sorpresa al enemigo, para evitar el castigo de electores críticos del intervencionismo militar o para manipular la percepción y evitar la escalada de conflicto que pueden poner en peligro el prestigio y reputación del país o de los gobernantes (Carson 2013).

Sin embargo, esta investigación sugiere que el uso de operaciones especiales y encubiertas responde a la necesidad de los Estados de conservar los compromisos de seguridad cuando surgen restricciones presupuestarias. En este sentido, el despliegue de operaciones encubiertas o especiales estadounidenses en Siria representa una alternativa viable para un país cuyos intereses estratégicos en el exterior entran en conflicto con problemas de índole económico a nivel interno.

Diseño y estructura de investigación

Para entender las acciones que está implementando Estados Unidos para conservar sus intereses y compromisos estratégicos en el exterior, y en un contexto de restricciones presupuestarias, se llevará a cabo una investigación cualitativa porque se necesita explorar un problema o asunto, y porque se necesita un entendimiento complejo y detallado del mismo. Otro motivo por el cual esta investigación es cualitativa radica en la importancia de comprender el contexto o el marco en el que se desarrolla el fenómeno (Creswell 2007).

Respecto a los diversos enfoques existentes dentro de la investigación, la presente utilizará como enfoque el estudio de caso. Dicho enfoque nos permite explorar un problema o asunto dentro de un sistema delimitado –un caso o varios casos, por ejemplo– a través de la recolección detallada y a profundidad de datos. El estudio de caso es un enfoque muy empleado en diversas disciplinas como la Psicología, la Medicina, las Ciencias Políticas, el Derecho, etc. (Creswell 2007).

La recolección de datos para esta investigación se realizó con fuentes primarias y secundarias como, por ejemplo, base de datos, artículos académicos, informes de instituciones públicas y *think tanks*, revistas, páginas *web* especializadas, documentales e imágenes recogidas por prestigiosos medios de comunicación y libros publicados por reconocidos expertos y académicos.

Los datos recabados fueron procesados mediante la triangulación de datos, proceso mediante el cual se recurre a la recolección redundante de información con la finalidad de verificar una observación desde múltiples fuentes (Stake 2005 y Neumann 2006). Esto permite mejorar las características de confiabilidad y validez de la información en una investigación cualitativa (Vidovich 2003).

La macroestructura de la tesis está compuesta por tres secciones, planteados por Patrick Dunleavy (2003). En la sección introductoria, se aborda la importancia de los recursos energéticos en las sociedades complejas, el poderío energético de Rusia, la importancia geopolítica de Siria, la pregunta central de la investigación y el diseño metodológico. El Capítulo 1 explora el marco teórico con el cual se llevará a cabo la presente investigación. Será abordada desde la teoría neorrealista de las Relaciones Internacionales, así como con la Economía Política de Defensa. Lo novedoso del estudio radica en que retoma la importancia

de la relación entre los asuntos de seguridad y económicos, puesto que la supremacía de una gran potencia está estrechamente ligado a factores económicos.

La segunda sección de la investigación abarca a los capítulos empíricos de la investigación, los mismos que buscan “hacer una contribución distintiva a la escolaridad o investigación” (Dunleavy 2003, 44). El Capítulo 2 aborda el proceso del presupuesto en Estados Unidos. Analiza también la composición del presupuesto y cómo el gasto obligatorio se está convirtiendo en un componente que está generando mayor presión a las finanzas públicas. Además, examina cómo los efectos generados por la crisis financiera global de 2008 y la Gran Recesión elevaron el déficit presupuestario y los niveles de deuda. Finalmente, explica cómo los problemas presupuestarios se tradujeron en problemas políticos entre republicanos y demócratas, generando una crisis política en el verano de 2011 que fue solucionado parcialmente con la aprobación de la Ley de Control Presupuestario de 2011.

El Capítulo 3 explora cómo las restricciones presupuestarias, generadas por la Ley de Control Presupuestario de 2011, afectaron el presupuesto de defensa, lo que obligó a la reestructuración de su estrategia militar. En un contexto de incertidumbre presupuestaria y grandes retos económicos, las Fuerzas Armadas estadounidenses incorporaron medidas para adaptarse a los nuevos retos económicos y de seguridad. El despliegue de operaciones especiales y operaciones encubiertas en el conflicto armado sirio constituye en un ejemplo de cómo el gobierno estadounidense se está adaptando a un nuevo contexto.

Finalmente, la investigación concluye que el ascenso de Estados Unidos como superpotencia estuvo ligada al gran crecimiento económico que experimentó entre los años de 1870 a 1970. El boyante crecimiento económico le permitió financiar su expansión como potencia. Sin embargo, la desaceleración de la economía constituye en un factor que dificultaría su capacidad para conservar su estatus de superpotencia. Además, demuestra las limitaciones de la estrategia desplegada en Siria y sobre los potenciales riesgos que enfrentaría a largo plazo en materia de seguridad. Estos riesgos pondrán mayor presión a Estados Unidos, haciendo insostenible la conservación de su estatus como la única superpotencia en el mundo.

Capítulo 1

Marco Teórico

La política internacional, como toda política, es una lucha por el poder.

–Hans J. Morgenthau 1948, 13

Los sistemas unipolares contienen las semillas de su propia ruina

–Christopher Layne 1993, 7

El presente capítulo tiene como objetivo presentar el marco teórico bajo el cual se llevará a cabo la presente investigación. Será abordada desde la teoría neorrealista de las relaciones internacionales. Para ello, esta sección abordará primeramente los elementos básicos con los que se sostiene el realismo, sus principales supuestos teóricos y la unidad de análisis que se acoplaría al marco teórico, incorporando para ello los vínculos conceptuales que permiten explicar la problemática a ser estudiada.

Las Relaciones Internacionales es una disciplina que “toma una amplia gama de aproximaciones teóricas. Algunas surgen de la misma disciplina; otras han sido importadas, en su totalidad o en partes, de disciplinas como Economía o Sociología” (Slaughter 2011, 1). Pese a que existe “una amplia serie de aproximaciones teóricas rivales”, el común denominador de todas las aproximaciones teóricas es la importancia del Estado (Reus-Smit y Snidal 2010, 11 y 12). David Lake (2010) afirma que “tanto el objeto como la unidad de análisis [de] las relaciones internacionales es en gran parte sobre los Estados” (Lake 2010, 42).

Según Lake, el Estado es fundamental para el neorrealismo y neoliberalismo institucional; juega un rol clave en teorías como el constructivismo y la escuela inglesa; y constituye una parte del estudio de las teorías críticas, postmodernas y feministas (Lake 2010). Tomando en cuenta que el Estado juega un papel en todas las teorías de las Relaciones Internacionales, ¿qué aproximación teórica es la que mejor se acopla con el objeto de estudio? Lake menciona que “las teorías son típicamente agrupadas en familias o paradigmas por sus supuestos compartidos [los] analistas hacen una ‘apuesta’ metodológica en la forma más útil para capturar la esencia del fenómeno que desean explicar” (Lake 2010, 42).

Resumiendo, el capítulo inicial, se puede apreciar que Estados Unidos, en su afán de conservar su estatus como la única superpotencia mundial, asegurar el sistema financiero imperante y preservar su estrecha relación con Europa, está compitiendo con Rusia para reducir su creciente influencia. Para ello, este país ha emprendido, pese a sus limitaciones presupuestarias, la tarea de mermar la influencia de Rusia a través de una guerra *proxy* en Siria, puesto que el país árabe podría dar paso a un gasoducto que conecte Qatar con Europa y así reducir la gran influencia que mantiene Rusia en los mercados energéticos europeos.

De las numerosas aproximaciones teóricas que existen dentro de las Relaciones Internacionales, el realismo es la que tiene mayor capacidad explicativa al fenómeno que se va a investigar porque los supuestos teóricos como la existencia de un estado de naturaleza en el sistema internacional, la importancia del poder, la incertidumbre sobre las intenciones de los otros Estados, la supervivencia y las capacidades de los Estados para actuar estratégicamente sobre su supervivencia (Mearsheimer 1994-1995 y Lake 2010). A continuación, se explorará la teoría realista de las Relaciones Internacionales y cómo esta teoría se articula con el poder militar estadounidense y con la Economía Política de Defensa.

1.1 El realismo: prolegómenos y principios fundamentales

William C. Wohlforth (2010) resalta que el realismo “no es ni será una teoría única” (Wohlforth 2010, 131). Esto se debe a que el realismo es el conjunto de numerosas ideas amalgamadas a lo largo de 2 500 años (Lebow 2007). El pensamiento realista se nutrió con los aportes iniciales de Tucídides, Nicolás Maquiavelo, Tomás Hobbes, Carl von Clausewitz, entre otros (Wohlforth, 2010 y Lebow 2007). En lo que concierne al estudio académico de las relaciones internacionales, el aporte al realismo inició en el siglo XX, en el período de entreguerras, con los aportes de Reinhold Niebhur y E. H. Carr; la obra pionera *Politics among Nations* de Hans Morgenthau y los aportes de George Kennan y Raymond Aron en el período de postguerra; la enorme contribución de Kenneth Waltz con su *Theory of International Politics*, al igual que Stephen Krasner y Robert Gilpin durante la etapa final de Guerra Fría; y los trabajos de John Mearsheimer con su obra *The Tragedy of Great Power Politics*, Steven Walt, Randall Scweller y Charles Glaser en el período post Guerra Fría (Wohlforth 2010).

Producto de la enorme contribución de ideas para el pensamiento realista, C. A. J. Cody plantea “una penetrante analogía con la religión” al definir al realismo como

una combinación de un conjunto de creencias a menudo poco relacionado, una forma de pensamiento y [de] respuesta, a menudo un deseo para predicar a los paganos sin comprender, y en un panteón de ejemplares canónicos o santos cuyas diversas vidas intelectuales y prácticas son vistas para encarnar las virtudes de la religión (Cody 2005, citado en Wohlforth 2010, 132).

Pese al sinnúmero de aportes, Wohlforth considera que los realistas “tienden a converger alrededor de cuatro proposiciones centrales”: 1) Comportamiento gregario: las personas se cohesionan y cooperan a través de grupos sociales como los Estados nacionales con el propósito de sobrevivir; 2) Egoísmo: los Estados son motivados por interés propio, cimentados en la naturaleza humana; 3) Anarquía: al no existir una autoridad global supranacional, los sistemas políticos anárquicos recurren al principio de autoayuda; y 4) Política de poder: la anarquía hace que las relaciones internacionales sean en gran parte política de poder y seguridad (Wohlforth 2010, 132).

Por su parte, Robert O. Keohane (1986) sostiene que el realismo se sustenta en tres supuestos. El primer supuesto es la presunción Estado-céntrico, la cual indica que los “estados son los actores más importantes en la política internacional”. El segundo supuesto es la suposición de racionalidad, la cual sostiene que “la política internacional puede ser analizada como si los Estados fuesen actores unitarios racionales”. Finalmente, el tercer supuesto, denominado supuesto de poder, plantea que “los Estados buscan poder (tanto la habilidad de influenciar a otros y los recursos que pueden ser usados para ejercer influencia); y calculan sus intereses en términos de poder, ya sea como fin o como un medio necesario para una variedad de otros fines” (Keohane 1986, 164 y 165).

Bajo estas proposiciones, el argumento realista, según Wohlforth se fundamenta en lo siguiente:

Si los asuntos humanos son de hecho caracterizados por el comportamiento gregario, egoísmo y política de poder, entonces la política es probable que sea conflictiva a menos que haya alguna autoridad central que haga cumplir orden. Cuando no existe tal autoridad que pueda hacer cumplir acuerdos –‘anarquía’– entonces cualquier Estado puede recurrir a la fuerza para obtener lo que quiere (Wohlforth 2010, 135).

Entonces, en un sistema internacional anárquico en donde no existe una autoridad supranacional que resuelva disputas, haga cumplir con la ley y que genere orden, los Estados Unidos, al igual que cualquier otro Estado, procura, como parámetro mínimo, su auto preservación y, como parámetro máximo, tiende al dominio universal (Waltz 1979, 118). Esto se debe a que, bajo un sistema de autoayuda, los Estados “se preocupan de su supervivencia, y la preocupación condiciona su conducta” (Waltz 1979, 105). En este sentido, la política internacional se resume como “el dominio del poder, de la lucha y de la conciliación” (Waltz 1979, 113).

Cabe añadir que el realismo “tiene una naturaleza dual” porque es prescriptiva, en el sentido de que intenta “explicar lo que los Estados deberían hacer” y descriptiva al pretender “explicarlo que los [Estados] hacen en realidad” (Mowle y Sacko 2007, 52). La segunda característica del realismo es importante tomarla en cuenta para el análisis de la política exterior estadounidense porque, según Mearsheimer (2001), a los estadounidenses les disgusta la *Realpolitik* por lo que los discursos públicos en dicho país “es usualmente expresada en el lenguaje del liberalismo”. Sin embargo, tras bastidores, “las élites que hacen las políticas de seguridad nacional hablan principalmente en el lenguaje del poder [...] los Estados Unidos actúa en el sistema internacional acorde los dictámenes de la lógica realista” (Mearsheimer 2001, 25).

El motivo por el cual, Estados Unidos actúa bajo el pensamiento realista, pese a ser la única superpotencia, responde a que las grandes potencias “se temen entre sí. Se observan con recelo y se preocupan de que la guerra esté a la vista” (Mearsheimer 2001, 32). Bajo esta premisa, países como China y Rusia representan una amenaza para su seguridad y su estatus de superpotencia porque estos países, motivados por los mismos principios realistas, no podrían ser confiables y competirán con los Estados Unidos por poder y supervivencia, poniendo en peligro su modelo político liberal democrático capitalista.

Por tal motivo, Estados Unidos “defenderá el balance de poder cuando se vislumbren cambios a favor de otro Estado y tratará de socavar el balance cuando la dirección de cambio esté a su favor” (Mearsheimer 2001, 3). Para las élites estadounidenses, el Estado “es esencial para la buena vida de sus ciudadanos: sin el Estado que garantice los medios y las condiciones de seguridad y promover el bienestar, la vida humana está destinada a ser, según la famosa frase

de Tomás Hobbes [...], ‘solitaria, pobre, horrible, brutal y corta’ (Jackson y Sørensen 2003, 69).

Según Mearsheimer (2001 y 1994-1995), las grandes potencias se comportan de esta manera porque “la estructura del sistema internacional obliga a los Estados, quienes buscan únicamente ser seguros, a actuar agresivamente unos con otros” porque el sistema internacional es “una arena brutal donde los Estados buscan oportunidades para tomar ventaja entre sí y, por lo tanto, tienen pocas razones para no confiar en los demás (Mearsheimer 2001, 3 y 1994-1995, 9).

1.1.1 El realismo clásico y el neorrealismo

Como producto de los aportes de Kenneth Waltz (1979) a la teoría realista, los académicos comenzaron, en la década de 1980, a referirse a todo trabajo realizado en el período de entreguerras y las etapas iniciales de la Guerra Fría como realismo clásico (Wohlforth 2010). Si bien, los académicos comenzaron posteriormente a incluir pensadores como Tucídides, Maquiavelo, Hobbes, Grotio, von Clausewitz y Carr como precursores del realismo clásico, fue Hans J. Morgenthau quien dio los primeros pasos para desarrollar “una teoría realista de la política internacional” (Wohlforth 2010, 136). Con la publicación de su obra *Politics Among Nations*, Morgenthau exploró varios temas relacionados al realismo como “la guerra, la paz, la cooperación internacional, el derecho internacional, la diplomacia, la ética, los organismos internacionales, la opinión pública mundial y más” (Wohlforth 2010, 136).

Adicionalmente, Morgenthau (2006) contribuyó notablemente a la teoría de las relaciones internacionales al postular seis principios del realismo político. El primer principio considera que “la política, como la sociedad en general, está gobernada por leyes objetivas que tienen sus raíces en la naturaleza humana”. Segundo, en política internacional, “el concepto de interés [está] definido en términos de poder”. Tercero, el interés determina la conducta política dentro del “contexto político y cultural en el cual la política exterior es formulada”. Cuarto, la prudencia es “la virtud suprema en la política”. Quinto, las naciones son entidades que siguen sus intereses en términos de poder y, por ende, no deberían ser juzgadas por principios morales universales. Sexto, el realista político piensa “en términos de interés definido como poder”; y como tal, rechaza “la ‘aproximación legalista moralista’ de la política internacional” (Morgenthau 2006, 3-16). Para Morgenthau no existía una distinción

entre política doméstica y política internacional, pues consideraba a la política como “una lucha de poder” que es “inseparable de la vida social” (Morgenthau 1948: 13 y 1947, 16).

A pesar de que Morgenthau fue el que “se acercó más al Santo Grial de la teoría realista de la política internacional más que cualquiera de sus predecesores”, este académico no logró incorporar temas importantes para las relaciones internacionales como, por ejemplo, la economía política internacional, conceptos como *interés nacional* o *balance de poder* (Wohlforth 2010). También, la teoría realista clásica ha sido criticada porque no logró superar los aspectos normativos de su teoría, de darle una aproximación científica a la teoría y por ser considerada como tautológica (Morgenthau 1948 y Mowle y Sacko 2007).

Ante las críticas vertidas sobre el realismo por parte de la comunidad académica y el crecimiento del interés del estudio de la política desde un enfoque científico, Waltz buscó “revivir el pensamiento realista al traducir algunas de las ideas principales del realismo en un marco teórico deductivo de arriba hacia abajo que eventualmente sería llamado como neorrealismo” (Wohlforth 2010, 137). Waltz, comenzó a “reformular y sistematizar el realismo” en su obra *Man, the State and War*, al plantear que la guerra no responde a la naturaleza del ser humano o por factores domésticos, sino a la estructura anárquica del sistema internacional (Keohane 1986, 165 y Waltz 2001).

Posteriormente, Waltz, inspirado en la teoría microeconómica y en teoría de sistemas, refina su pensamiento en su obra *Theory of International Politics* al argumentar que la política internacional no responde a la suma de las acciones de cada Estado y que el comportamiento de los Estados no puede ser explicado a través de factores nacionales o subnacionales, sino a través de factores sistémicos, en donde las estructuras “definen la composición, o el ordenamiento, de las partes de un sistema” (Waltz 1979, 81). De esta manera Waltz “se aparta claramente del realismo clásico en el que muestra prácticamente ningún interés en la ética del arte de gobernar y los dilemas morales de la política exterior –preocupaciones que son fuertemente evidentes en los escritos realistas de Morgenthau” (Jackson y Sørensen 2003, 51).

Para Waltz, las estructuras de la política internacional se definen en función de los principios con los cuales un sistema está “organizado u ordenado”; por “la diferenciación de las unidades y la especificación de sus funciones”; y por “la distribución de las capacidades entre las unidades” (Waltz 1979, 88). Respecto a la organización de las unidades, Waltz sostiene

que los sistemas internacionales son descentralizados y anárquicos, lo cual obliga a que los Estados –bajo un sistema de autoayuda– a protegerse de otros Estados y asegurar su supervivencia (Waltz 1979).

En lo referente a la diferenciación de las unidades, Waltz menciona que, pese a que existen varios actores internacionales, la estructura política internacional está “en términos de los Estados” (Waltz 1979, 94). Finalmente, a lo que atañe a la distribución de capacidades, Waltz menciona las diferencias entre los Estados “son en capacidades, más no en funciones” y que los cambios en la estructura del sistema responden a cambios “en la distribución de las capacidades entre [los Estados]” (Waltz 1979, 96). Una vez identificada la estructura, Ashley Tellis (1996) sintetiza el argumento neorrealista al señalar que

cuando se asume que los Estados existen, cuando se asume que son los actores principales en el sistema; y, cuando se asume que están buscando sobrevivir en la ausencia de un gobierno centralizado, el universo ‘anárquico’ resultante se vuelve necesariamente un mundo de autoayuda donde nadie puede ser confiado para garantizar la seguridad del otro. Como resultado, la protección se vuelve simplemente una función de adaptar capacidades amenazantes al hacer contrapeso las capacidades que son, a su vez, acumuladas ya sea a través de una transformación constante de recursos internos en producción militar o a través de una colaboración externa transitoria (‘balance’) entre algunos Estados en contra de otros (Tellis 197, 75).

Finalmente es importante enfatizar que el neorrealismo es una teoría que “puede explicar los resultados y patrones de comportamiento que suceden recurrentemente en la política internacional”; sin embargo, esta teoría no tiene la capacidad “para predecir las políticas exteriores de Estados específicos” (Layne 1993, 9). Por ello sería fútil el uso del neorrealismo como una teoría de política exterior o para predecir el comportamiento de Estados específicos (Mowle y Sacko 2007). Sin embargo, el aporte de Waltz al pensamiento realista “causó que los académicos piensen de manera más difícil sobre las fuerzas subyacentes que impulsan las relaciones internacionales” (Wohlforth 2010, 138). Como resultado, los académicos descubrieron que “dependiendo en cómo ellos pensaban sobre los supuestos centrales [...] el neorrealismo podría llevar a diferentes predicciones”. En tal sentido, “las mismas ideas neorrealistas podrían generar implicaciones muy dispares sobre las dinámicas de las políticas

interestatales” (Wohlforth 2010, 139). Así surgen dos subescuelas desarrolladas sobre las ideas básicas del neorrealismo: realismo defensivo y realismo ofensivo.

El realismo defensivo considera que “los Estados tratan simplemente de sobrevivir [y de] buscar seguridad” (Mearsheimer 2001, 19). Mearsheimer sostiene que el neorrealismo de Waltz “no enfatiza [...] que el sistema internacional provee a las grandes potencias con buenos motivos para actuar ofensivamente para obtener poder” al contrario, Waltz plantea que la “anarquía fomenta a los Estados a comportarse defensivamente y para mantener más que alterar el balance de poder” (Mearsheimer 2001, 19 y 20). Bajo estas condiciones, los Estados se defenderían sin amenazar a los otros, o se generaría un sistema internacional “con más potencial incorporado para la paz más de lo que los realistas habrían previamente pensado” (Wohlforth 2010, 139).

Por otro lado, el realismo ofensivo considera que “el poder es clave para su supervivencia”. Según Mearsheimer, el realismo ofensivo considera imperativo incrementar el poder de los Estados porque el poder es un medio para alcanzar el máximo fin de los estados: “ser el hegemon en el sistema (Mearsheimer 2001, 21). De esta manera, el realismo ofensivo “refuerza el argumento del realismo clásico sobre la naturaleza competitiva de la vida bajo la anarquía, a pesar de las características internas de los Estados” (Wohlforth 2010, 139). El realismo ofensivo explicaría el comportamiento ofensivo de los Estados Unidos porque, pese a su condición de superpotencia, “los Estados a la vez pueden confiar de su seguridad y deben siempre ver observar los incrementos de poder de los otros Estados con sospecha”. Esto obliga a los Estados Unidos a expandirse, fortalecerse o debilitar a otros Estados “con el fin de sobrevivir en el largo plazo” (Wohlforth 2010, 139).

1.1.2 El concepto de poder

Sin duda, uno de los conceptos más recurrentes en las relaciones internacionales es el concepto de poder (Holsti 1964). Paul Viotti y Mark Kauppi (2012) consideran que “cualquier intento para ofrecer al lector una comprensión más completa sobre la imagen realista de las relaciones internacionales empieza con la discusión de este término fundamental”. Para estos autores, el “poder es *el* concepto central para los realistas [cursivas en el original]” (Viotti y Kauppi 2012, 52). Un aspecto paradójico del concepto de poder es que entre los realistas “no hay un consenso claro sobre cómo definir el término de *poder* [cursivas

en el original]” (Viotti y Kauppi 2012, 52). Según Viotti y Kauppi, algunos realistas entienden al poder como

la suma de capacidades militares, económicas, tecnológicas, diplomáticas y otras que están a disposición de los Estados. Otros ven al poder no como un valor absoluto determinado para cada Estado como si fuera en un vacío, sino como capacidades relativas a las capacidades de otros Estados. En consecuencia, el poder de los Estados Unidos es evaluado en términos de sus capacidades relativas a las capacidades de otros Estados como China (Viotti y Kauppi 2012, 52).

Desde la postura del realismo clásico, Morgenthau plantea que el poder “puede comprometer cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre [...] desde violencia física hasta los lazos psicológicos más sutiles mediante el cual una mente controla otra” (Morgenthau 2006, 11). Para Morgenthau (1947), los seres humanos nacen para buscar y disfrutar los frutos del poder (Morgenthau 1947). Añade que el ser humano tiene el deseo innato por adquirir poder. Este deseo, al cual lo denomina *animus dominandi*, junto con el interés propio constituirían en “raíz del conflicto y la concomitante maldad” (Morgenthau 1947, 165).

Para los realistas clásicos como Morgenthau, el objetivo primordial de los Estados es obtener e incrementar su poder y, por ende, la política internacional sería vista como la lucha entre los Estados con el objetivo de dominar a otros (Holsti 1964). Por tal motivo el concepto del poder representa el como un fin, mientras que para los realistas estructurales es un medio para alcanzar supervivencia, seguridad y, en el caso de las grandes potencias, un mecanismo para obtener hegemonía (Morgenthau 2006 y Mearsheimer 2001).

Según Kalevi Holsti (1964), Morgenthau “desafortunadamente no presenta el concepto de poder para un examen más detenido por lo que algo de ambigüedad permanece” (Holsti 1964, 179). Holsti añade que Morgenthau muestra al concepto de poder como “un objetivo importante de política o incluso un motivo determinante para cualquier acción política”. Debido a esta ambigüedad, Holsti añade que “no se sabe qué explica el concepto [de poder] o falla en explicarlo en política internacional” (Holsti 1964, 179).

Para superar la ambigüedad de Morgenthau, Holsti plantea que el poder es el proceso para identificar “cómo un Estado influencia el comportamiento del otro [bajo] sus propios intereses. El acto de influenciar se transforma, por ende, en el foco central del estudio de la política internacional [...] es un proceso, una relación, un medio para un fin e inclusive una cantidad” (Holsti 1964, 193).

A diferencia del realismo clásico, el neorrealismo plantea que el poder “está basado en las capacidades materiales particulares que un Estado posee. El balance de poder, por ende, es una función de bienes tangibles –como divisiones blindadas y armas nucleares– que cada gran potencia controla” (Mearsheimer 2001, 55). Esta visión limitada del concepto de poder proviene de Waltz, quien planteó al poder como el conjunto de capacidades materiales como “tamaño de la población y territorio, dotación de recursos, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad política y competencia (Waltz 1979, 131).

Para Waltz, el poder es un elemento indispensable para los Estados puesto que provee de los medios para mantener la autonomía de los Estados, brinda mayor rango de acción, amplía los márgenes de acción de los Estados (una gran potencia puede cometer múltiples errores en toma de decisiones mientras que un Estado pequeño no) y, principalmente, permite a las grandes potencias dirigir el sistema internacional (Waltz 1979).

Por su parte, Mearsheimer plantea, en el caso específico de las grandes potencias, que ellas “siempre están buscando oportunidades para ganar poder sobre sus rivales” puesto que la hegemonía es su objetivo principal (Mearsheimer 2001, 29). Esta característica difiere del concepto de poder para los realistas clásicos puesto que ellos consideran al poder como un fin, más no como un medio. Finalmente, se puede apreciar que el neorrealismo presenta una versión limitada del concepto de poder. Esto respondería a que esta teoría, al ser ontológicamente realista y epistemológicamente positivista, prioriza variables que son tangibles y, por ende, medibles.

1.1.3 El balance de poder y su estabilidad

John Ikenberry (2001) plantea que “el problema central de las relaciones internacionales es el problema del orden [político]” (Ikenberry 2001, 22). Para Ikenberry el concepto de orden en esta disciplina no es obvio por lo que identificar la composición y la creación de *orden* se torna en un asunto ambiguo (Ikenberry 2001). Para superar dicha problemática, Ikenberry

plantea que el orden político constituye “los acuerdos ‘gobernantes’ entre un grupo de Estados, el cual incluyen reglas, principios e instituciones”. Este orden político, según Ikenberry, se establecerá “cuando los acuerdos fundamentales de organización del sistema están configurados” (Ikenberry 2001, 23). También plantea que los órdenes políticos más importantes entre los Estados son “aquellos organizados alrededor del balance de poder, la hegemonía y el constitucionalismo” (Ikenberry 2001, 23).

El balance de poder es “un concepto venerable en el estudio de las relaciones internacionales” (Levy y Thompson 2005, 1). Morgenthau plantea que el balance de poder es un concepto es “tan viejo como la misma historia política” (Morgenthau 1997, 207). No obstante, en el siglo XX, el balance de poder “recibió un tratamiento sofisticado a nivel teórico a partir de los trabajos de académicos [de las relaciones internacionales] como Hans Morgenthau, Kenneth Waltz y John Mearsheimer” (Tziampiris 2015, 24).

Para analizar este concepto desde el realismo clásico, Morgenthau define al balance de poder como “un mecanismo para la autodefensa de las naciones cuya independencia y existencia son amenazadas por un incremento desproporcionado del poder de otras naciones” (Morgenthau 1948, 157). Para Morgenthau, el balance de poder es el concepto más importante de la política internacional al afirmar que “la mayoría de las guerras que se han luchado desde los inicios del sistema de Estados modernos tienen sus orígenes en el balance de poder” (Morgenthau 1948, 156).

Desde la postura neorrealista, Waltz explica que, en un sistema internacional y el principio de autoayuda, los Estados buscan alcanzar, como mínimo su preservación y, como máximo, la dominación universal (Waltz 1979). Para alcanzar estos objetivos, Waltz plantea que los Estados necesitan desarrollar sus esfuerzos internos al fortalecer sus capacidades económicas, militares, etc., y sus esfuerzos externos al fomentar alianzas con otros Estados para debilitar a los rivales (Waltz 1979). Similarmente Mearsheimer ofrece una versión limitada del concepto al concluir que “el balance de poder es en gran parte sinónimo de poder militar” (Mearsheimer 2001, 56). A pesar de que existen distintas variaciones respecto al concepto de balance de poder, la idea central del concepto es que “los Estados tienden a equilibrarse en contra de las amenazas de la hegemonía sobre el sistema” (Levy y Thompson 2005, 1).

Para Waltz, la estabilidad del sistema internacional “resulta un fin de importancia, si el sistema existente ofrece la mayor esperanza de coexistencia pacífica entre los grandes poderes” (Waltz 1979, 136). Para el académico estadounidense, la estabilidad del sistema depende de su configuración: “los sistemas más pequeños son más estables, y sus miembros están en mejores condiciones de manejar todos los asuntos para mutuo beneficio” (Waltz 1979, 136). Bajo esta premisa, los sistemas multipolares son inestables porque “hay demasiados poderes como para permitir que uno de ellos establezca límites claros y estables entre aliados y adversarios, y demasiado pocos como para que sean escasos los efectos de una deserción”, mientras que los sistemas bipolares son más estables porque “la incertidumbre disminuye, y es más fácil hacer cálculos exactos” (Waltz 1979, 168).

Pese a que el neorrealismo “trata normalmente a la unipolaridad como una anomalía y ve al ‘momento’ unipolar como una inevitable transición hacia otra era de equilibrio multipolar”, el fin de la Guerra Fría no “tornó el mundo a la multipolaridad (Mastanduno 1998, 844; Ikenberry, Mastanduno y Wohlforth 2011, 1). Como consecuencia, los teóricos de las Relaciones Internacionales comenzaron a reconocer que “el momento unipolar de los Estados Unidos tiene el potencial de convertirse en una característica duradera de la política global” (Mastanduno 2011, 140).

Con el colapso de la Unión Soviética, Estados Unidos logró consolidar un sistema político liberal capitalista (Ikenberry 2011). Sin embargo, el entorno de seguridad cambió “de la contención de la Unión Soviética a la preservación de la primacía de [Estados Unidos] y la defensa en contra de la combinación del terrorismo, Estados villanos y armas de destrucción masiva” (Mastanduno 2011, 164). Los ataques del 11 de septiembre de 2001 fue un ejemplo del cambio del entorno de seguridad internacional y, en el caso de los Estados Unidos, la guerra que emprendió contra el terrorismo se convirtió en un atolladero que contribuye con el incremento de los niveles de déficit presupuestario y de deuda existente. Según Stephen Cohen (2006) “la única superpotencia y la economía nacional más grande del mundo es adicta a los préstamos y al consumo” (Cohen 2006, 30).

Tomando en consideración estos factores, que, según Cohen, constituyen una “inminente amenaza para el crecimiento económico, liderazgo global y el poder militar” (Cohen 2006, 30), ¿está los Estados Unidos en condiciones de mantener su estatus de superpotencia y el sistema unipolar imperante con una economía frágil y un entorno de seguridad complejo?

1.1.4 La insostenibilidad del unipolarismo estadounidense

Con el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos adquirió el estatus de ser la única superpotencia en el mundo (Krauthammer 1990/1991). Con el colapso de la Unión Soviética y el bajo crecimiento económico de Europa y Japón se generaron las condiciones necesarias para que el sistema internacional pase de ser un sistema bipolar a uno unipolar (Ikenberry, Mastanduno y Wohlforth 2011). Wohlforth (1999) plantea que los Estados Unidos “es el primer Estado líder en la historia internacional moderna con predominio en *todos* los componentes fundamentales de poder: económico, militar, tecnológico y geopolítico [cursivas en el original]” (Wohlforth 1999, 7).

John Ikenberry, Michael Mastanduno y William Wohlforth (2011) añaden que el actual sistema internacional es una “circunstancia sin precedentes en la era moderna” porque ninguna otra gran potencia ha disfrutado de las capacidades militares, económicas, tecnológicas y geográficas como lo ha hecho los Estados Unidos (Ikenberry, Mastanduno y Wohlforth 2011, 1). Por su parte, Joseph Nye (2004) añade que la cultura, los valores y política domésticas, y la política exterior estadounidense constituyen en otros recursos que proveen de poder a este país de la capacidad para obtener los objetivos deseados (Nye 2004).

Tanto Wohlforth como Nye consideran que el poder de Estados Unidos es tal que ha generado las condiciones necesarias para evitar que potencias rivales le hagan contrapeso con la noción que este país es una potencia benevolente para sus aliados y en un rival peligroso para sus enemigos (Wohlforth 1999 y Nye 2002). Como consecuencia, estos académicos consideran que, además de que el sistema internacional unipolar es estable y benévolo, plantean que los Estados Unidos será una potencia que perdurará en el largo plazo (Wohlforth 1999 y Nye 2002).

Por otro lado, existen posturas que cuestionan las aseveraciones de Wohlforth, Nye y otros. Por ejemplo, Charles Krauthammer (1990/1991) plantea que el unipolarismo estadounidense duraría por varias décadas a menos que “logre dirigir su economía hacia el suelo” (Krauthammer 1990/1991, 26). Por su parte, Christopher Layne (1993) asegura que “será difícil para Estados Unidos mantener el *statu quo* de la Guerra Fría porque el cambio estructural destruyó los cimientos bipolares del sistema internacional post 1945” (Layne 1993, 8). Evidencia derivada del realismo estructural sostiene que

(1) los sistemas unipolares contienen las semillas de su propio fin porque el poder desequilibrado del hegemón crea un ambiente conductivo para el surgimiento de nuevas grandes potencias; y (2) el ingreso de nuevas grandes potencias al sistema internacional erosiona el poder relativo del hegemón y, finalmente, su preeminencia (Layne 1993, 7).

Asimismo, Waltz (2000) argumenta que “la aspiración estadounidense de congelar el desarrollo histórico de trabajar para mantener el mundo unipolar está condenado. En el no muy largo plazo, la tarea [de mantener el unipolarismo] excederá los recursos económicos, militares, demográficos y políticos de los Estados Unidos; y el esfuerzo mismo de mantener una posición hegemónica es la manera más segura para socavarla” (Waltz 2000, 36 y 37). Según Waltz, el unipolarismo es insostenible porque las potencias dominantes toman demasiadas responsabilidades que trascienden sus propias fronteras y que los debilita en el largo plazo, y porque potencias menores se preocupan del comportamiento de la gran potencia en el futuro aun cuando éste se comporte con moderación y paciencia (Waltz 2000).

El argumento planteado por Waltz fue explorado anteriormente por Paul Kennedy (1989), quien asegura que los Estados Unidos, al igual que otros grandes imperios como el español o británico, “es el heredero de una amplia gama de compromisos estratégicos que se han hecho décadas atrás cuando las capacidades políticas, económicas y militares de la nación para influir en los asuntos globales parecían mucho más asegurables” (Kennedy 1989, 515). Kennedy, añade, que Estados Unidos corre el riesgo de ser víctima de “sobrecarga imperial”, pues “Washington debe enfrentar el incómodo y duradero hecho de que la suma total de los intereses y obligaciones globales de los Estados Unidos son actualmente más grandes que el poder del país para defenderlos todos simultáneamente” (Kennedy 1989, 515). Según Kennedy, las grandes potencias en declive “responden instintivamente al gastar más en ‘seguridad’ por lo tanto desvía recursos potenciales de ‘inversión’ y agravan su dilema a largo plazo” (Kennedy 1989, xxiii).

Desde una perspectiva sistémica, Robert Jervis (1997) afirma que, si la hipótesis de la sobrecarga imperial de Kennedy es correcta, “estos Estados decaen *porque* ellos están respondiendo a presiones sistémicas [cursivas en el original]” (Jervis 1997, 106). Para comprender este argumento es fundamental conocer el concepto de retroalimentación. Aström y Murray (2009) definen a la retroalimentación *-feedback*, en inglés– a “la situación en la

cual dos (o más) sistemas dinámicos están conectados entre sí de forma tal que cada sistema influye al otro y su dinámica está fuertemente unida (Aström y Murray 2009, 1).¹

Estos procesos se dividen en retroalimentación positiva y retroalimentación negativa. La retroalimentación positiva se caracteriza por reforzar o amplificar un efecto como, por ejemplo, la respuesta de una mujer al proceso del parto, una corrida bancaria o una carrera armamentista. Sin la retroalimentación no habría cambios y crecimiento dentro de los sistemas. Por otro lado, la retroalimentación negativa es el proceso que contrarresta o estabiliza un efecto como, por ejemplo, la regulación de la temperatura corporal o niveles de glucosa en la sangre en Fisiología, los estabilizadores automáticos en Economía o el balance de poder en Relaciones Internacionales. Este proceso está relacionado con el concepto de homeostasis (Jervis 1997).²

Con estos dos conceptos, Jervis explica las implicaciones de la expansión de los Estados en el sistema internacional. Según Jervis,

a medida que los Estados se vuelven fuertes, se expanden; esta expansión incrementa inicialmente la fortaleza del Estados; pero después de cierto punto el imperio se vuelve ineficiente y gana enemigos y cargas a un ritmo más rápido que los recursos y así declina si no es que colapsa. En consecuencia, la expansión lleva inicialmente a más expansión (retroalimentación positiva); luego genera fuerzas de contrapeso que retrasan o que ponen marcha atrás la expansión (retroalimentación negativa); en las etapas finales, la retirada merma con el poder del Estado, llevando a su colapso y acelerando el crecimiento de otro Estado (retroalimentación positiva) (Jervis 1997, 127).

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se convirtió en el “dueño y operador” del sistema liberal capitalista al expandir sus compromisos de seguridad a sus aliados en Europa y Asia; al crear numerosas reglas e instituciones multilaterales; y constituir en “una especie de sistema de gobernanza primitivo” (Ikenberry 2011, 230). Esto obliga a ese

¹ Sistema dinámico es “un sistema cuyas acciones cambian en el tiempo, a menudo en respuesta a estimulación externa o fuerza (Aström y Murray 2009, 1).

² Homeóstasis “es la habilidad de un organismo para mantener un entorno estable y contante, incluyendo factores como temperatura corporal, presión y contenido de fluidos” (Cleveland y Morris 2016, 2010). Este concepto también se aplica a las ciencias sociales como, por ejemplo, la forma en “cómo una persona bajo tensiones y motivaciones opuestas pueden mantener una condición psicológica estable” o cuando una sociedad mantiene su estabilidad “pese a factores políticos, económicos y culturales que compiten entre sí” (Rodolfo 2000).

país a “no sólo prevenir la competencia entre colaboradores sino también eliminar el terrorismo, mantener un sistema económico internacional abierto, difundir la democracia a través del mundo, y establecer un alto grado de cooperación entre países” (Jervis 2011, 278).

En este sentido, la postura que mantienen académicos como Wohlforth o Nye de que Estados Unidos posee las capacidades y las condiciones necesarias para mantener un sistema unipolar es limitada porque no es sostenible mantener un sistema en homeostasis *ad infinitum* si se toma en consideración que los elevados costos que representa mantener la complejidad de un sistema unipolar. Tainter explica uno de los motivos por los cuales sociedades complejas, como los Estados Unidos, corren el riesgo de colapsar debido al incremento de la complejidad. Tainter plantea que el colapso de sociedades complejas está basado en cuatro premisas:

1) las sociedades humanas son organizaciones que resuelven problemas; 2) los sistemas sociopolíticos requieren de energía para su mantenimiento; 3) el incremento de la complejidad lleva consigo un incremento de los costos per cápita; y 4) la inversión en la complejidad sociopolítica como una respuesta para solucionar problemas a menudo alcanza el punto de retornos marginales decrecientes (Tainter 1988, 93).

Si bien el crecimiento de la complejidad en las sociedades genera beneficios, dicho crecimiento va de la mano del incremento de costos. Tainter, dice, que “*en algún momento en la evolución de la sociedad, la inversión continua en complejidad como una estrategia para solucionar problemas produce un retorno marginal decreciente* [cursivas en el original]” (Tainter 1990, 119 y 120). Para los Estados Unidos resulta insostenible mantener su *statu quo* en el largo plazo porque los costos superarán a los beneficios, tal como sostiene Paul Kennedy con el concepto de ‘sobrecarga imperial’.

La crisis financiera de 2008 y la posterior Gran Recesión en los Estados Unidos representó un antes y un después para los Estados Unidos porque en los años posteriores de la crisis, ese país fue testigo de múltiples problemáticas como, por ejemplo, una lenta recuperación de la economía; el surgimiento y continuidad de problemas presupuestarios; la polarización de la política y el auge de políticos populistas; la emergencia de tensiones raciales, socioeconómica e intergeneracionales; el inicio de problemas demográficos; el incremento de incertidumbre; el surgimiento de nuevas amenazas en materia de seguridad nacional, etc. que, en su conjunto,

obligan a sociedades complejas como Estados Unidos a recurrir a “mayores niveles de complejidad, especialización, y control sociopolítico, procesamiento de grandes cantidades de energía e información, formación de asentamientos [humanos] más grandes y el desarrollo de tecnologías más complejas y poderosas” (Tainter 1988, 3). Esto hace que las sociedades complejas sean más costosas de mantener, pues requieren de mayor inversión de recursos, lo cual pone mayor presión a los todos los componentes del sistema “únicamente para mantener el *statu quo* [cursivas en el original]” (Tainter 1988, 120).

Los grandes esfuerzos que está destinando Estados Unidos para mantener su estatus de superpotencia se lo puede denominar *el efecto de la Reina Roja*, en referencia a un pasaje del cuento *A través del espejo y lo que Alicia encontró allí* de Lewis Carroll (2009) en donde Alicia, jugando una partida de ajedrez gigante con la Reina Roja, descubre que, aunque corre lo más rápido que puede, sus alrededores permanecen inmóviles, lo cual hace que la Reina Roja le exclama:³

Aquí, como ves, hace falta correr todo lo que puedas para permanecer en el mismo sitio. ¡Si quieres ir a otro sitio hay que correr por lo menos dos veces más rápido que eso! [cursivas en el original]” (Carroll 2009, 145).

En este sentido, el efecto de la Reina Roja plantea que el potencial debilitamiento de los Estados Unidos no respondería únicamente a la sobrecarga imperial, planteada por Kennedy, sino que también respondería a los grandes esfuerzos que está incurriendo los Estados Unidos para conservar homeóstasis, en otras palabras, mantener su estatus como superpotencia.

1.2 El poder militar: ¿la vía que afianza la supervivencia de los Estados?

Para varios académicos y políticos, el poder militar “es otra importante capacidad o componente del poder del Estado” (Viotti y Kaupi 2013, 209). Morgenthau sostenía que, en materia de política internacional, “la fuerza militar [...] es el factor material más importante para la toma de decisiones para el poder político de una nación” (Morgenthau 1948, 14). Indudablemente existen otros factores que brindan poder a los Estados y que contribuyen a

³ Este concepto está inspirado en la hipótesis de la Reina Roja del biólogo evolucionista Leigh Van Valen (1973) para explicar ley de extinción. Van Valen propuso la hipótesis de la Reina Roja para explicar que las especies requieren de adaptación continua únicamente para mantener su aptitud biológica (Van Valen 1973). En otras palabras, las especies deben evolucionar continuamente para sobrevivir y evitar su extinción.

alcanzar sus objetivos fundamentales como, por ejemplo, las capacidades políticas, sociales y culturales, geográficas y económicas.

Sin embargo, para los realistas, el poder militar juega un rol crucial en la política internacional. De hecho, Waltz menciona que “en política, se dice [que] la fuerza es *ultima ratio*. En política internacional, la fuerza no sólo es *ultima ratio*, sino también un recurso primordial y constante [cursivas en el original]” (Waltz 1979, 113). Por su parte, Mearsheimer añade que las “grandes potencias son determinadas principalmente en base a sus capacidades militares relativas”. Según el académico estadounidense, para calificar como una gran potencia, “el Estado debe tener los suficientes bienes militares para poner una lucha seria en una guerra convencional sin cuartel contra el Estado más poderoso en el mundo” (Mearsheimer 2001, 5).

En el caso de Estados Unidos, la Doctrina de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos reconoce que las relaciones entre Estados “se basan en el poder y los intereses propios manifestados a través de la política” (The Joint Chiefs of Staff 2013, I-2). Para ejercer poder, la Doctrina menciona que los Estados emplean “medios diplomáticos, informacionales, militares y económicos”. Para la Doctrina, de todos los instrumentos de poder existentes, el poder militar es predominante a medida que un país se aproxima a un conflicto (The Joint Chiefs of Staff 2013).

El énfasis que pone la Doctrina al poder militar refleja la visión tradicional en que los temas de seguridad y militares tienen mayor importancia que los temas políticos o económicos (Keohane y Nye 2011; Ripsman 2005). Esta forma de jerarquización es reduccionista puesto que “la mayoría de las políticas de seguridad [son] resultado de la interacción de factores domésticos e internacionales” (Nye y Lynn-Jones 1988, 24). Joseph Nye y Sean Lynn Jones (1988) consideran que, pese a la compleja relación entre los asuntos domésticos y los temas de seguridad, “las restricciones políticas domésticas pueden limitar las alternativas disponibles para los Estados que intentan proveer su seguridad” (Nye y Lynn-Jones 1988, 24). En este sentido es indispensable articular los temas de seguridad con otras disciplinas como, por ejemplo, la economía.

1.2.1 La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos

El sistema de seguridad nacional de los Estados Unidos incluye la estrategia, las organizaciones, estructuras y procesos que gobiernan la toma de decisiones, la planificación y ejecución, la elaboración presupuestaria y la supervisión del Congreso. De todos estos elementos, la estrategia “es un componente crítico en el pensamiento y práctica de [Estados Unidos] en el ámbito de seguridad nacional” puesto que “es la arquitectura intelectual que presta la estructura a la política exterior; es la lógica que ayuda a los Estados a navegar en un mundo complejo y peligroso (Dale, 2013: Summary; Brands 2014, 1). Su importancia es tal que

puede refinar las prioridades y perfeccionar los enfoques; proporciona una visión compartida única para todas las agencias [gubernamentales] interesadas; clarifica las funciones y responsabilidades de todas las agencias [gubernamentales] interesadas para que puedan planificar; ofrece una base de referencia coherente para la supervisión del Congreso; y comunica la intención del gobierno [estadounidense] a audiencias claves en el país y en el extranjero (Dale 2013, Summary).

El principal objetivo de la estrategia de seguridad estadounidense es de “salvaguardar [los] intereses nacionales a través de un liderazgo fuerte y sostenible” de amenazas como ataques al territorio estadounidense y sus ciudadanos, crisis económicas globales, proliferación de armas de destrucción masiva, pandemias, cambio climático, disrupción en los mercados energéticos o los efectos generados por Estados débiles o fallidos (The White House 2015, 1).

La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos se consolida en cuatro documentos principales. En teoría, estos documentos son ‘anidados’ uno con otro en donde las directrices provenientes de los niveles más altos del gobierno como, por ejemplo, el presidente de los Estados Unidos da las orientaciones a niveles más bajos del Ejecutivo como, por ejemplo, al secretario de Defensa, quien a su vez guía e informa al jefe del Estado Mayor Conjunto (Dale 2013). El documento de mayor importancia es la Estrategia de Seguridad Nacional –NSS, por sus siglas en inglés-. Este documento, aprobado por el presidente de los Estados Unidos, “provee de un amplio contexto estratégico para emplear las capacidades militares en sintonía con otros instrumentos de poder nacional” (The Joint Chiefs of Staff 2013, II-3). La particularidad de este documento radica en que “refleja los objetivos y prioridades de la política de seguridad nacional [del gobierno] vigente en ese momento” (Chapman 2009, 43).

El segundo documento en importancia es la Estrategia Nacional de Defensa –NDS, por sus siglas en inglés–. Este documento, el cual es aprobado por el secretario de Defensa, el “describe el enfoque del Departamento de Defensa en la implementación [descrita en el] NSS” (Joint Chiefs of Staff 2013, II-3). Generalmente la NDS se lo publica como un documento único, pero, en ocasiones, este documento es prescrito como parte de otro documento denominado Revisión Cuatrienal de Defensa –QDR, por sus siglas en inglés– (Feaver 2015). Este documento “es un proceso de revisión estratégica de mandato legal conducido por el Departamento de Defensa [...] cada cuatro años” para “delinear una estrategia de defensa nacional; determinar la fuerza, estructura, planes de modernización e infraestructura requeridos para implementar esta estrategia; y para crear un plan presupuestario asociado” (Dale 2014, Summary y 2).

Por último, la Estrategia Militar Nacional –NMS, por sus siglas en inglés–, es un documento, aprobado por el jefe del Estado Mayor Conjunto, que apoya los objetivos de la NSS y pone en marcha la NDS; describe el plan de las Fuerzas Armadas para alcanzar los objetivos militares en el corto plazo y proporciona la orientación para mantener una fuerza capaz de enfrentar a los retos del futuro; y provee el enfoque para las actividades militares (The Joint Chiefs of Staff 2013). En su conjunto, estos documentos ofrecen la estrategia nacional de los Estados Unidos, en donde la NSS representan los fines, la NDS las formas y la NMS los medios (The Joint Chiefs of Staff 2013).

Cabe añadir que un documento que es relevante para la estrategia militar estadounidense, puesto a que apoya a los objetivos planteados en la NSS, es el documento titulado Visión Conjunta 2020 –*Joint Vision 2020*–. Este documento, publicado por el Estado Mayor en el año 2000, plantea la necesidad de “crear una fuerza que sea dominante en todo el espectro de las operaciones militares –persuasivo [en tiempos de] paz, decisivo en la guerra, preeminente en toda forma de conflicto” con la finalidad de alcanzar un “dominio de amplio espectro” (The Joint Chiefs of Staff 2000, 1 y 3).⁴ Este documento es particularmente interesante porque demuestra el interés de las Fuerzas Armadas estadounidenses de “ser más rápidas, letales y precisas [para el año] 2020 de lo que son actualmente” (The Joint Chiefs of Staff

⁴ El dominio de amplio espectro se refiere a que “las fuerzas [estadounidenses] son capaces de conducir operaciones rápidas, sostenidas y sincronizadas con la combinación de fuerzas adaptadas a situaciones específicas y con acceso y libertad para operar en todos los dominios –espacio, mar, tierra, aire e información– (The Joint Chiefs of Staff 2000, 6).

2000, 1). Esta visión responde, entre otras cosas a “los intereses globales de los Estados Unidos y la continua existencia de una amplia gama de potenciales amenazas a aquellos intereses” y a su “dependencia en la fuerza conjunta como la fundación de las operaciones militares de [los Estados Unidos] del futuro” (The Joint Chiefs of Staff 2000, 36).

1.2.2 Operaciones especiales

El Diccionario de Términos Militares y Asociados del Departamento de Defensa de Estados Unidos (2016) define a las operaciones especiales como especiales –SO, por sus siglas en inglés– como:

Operaciones que requieren modos únicos de empleo, técnicas tácticas, equipo y entrenamiento a menudo conducido en un entorno hostil, no permitido o políticamente sensible y caracterizados por una o más de los siguientes [elementos]: tiempo sensible, clandestino, baja visibilidad, conducido con y/o a través de fuerzas [locales], requiere de experticia regional, y/o un alto grado de riesgo (The Joint Chiefs of Staff 2016, 221).

Por su parte, el Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos (2011) señala que las operaciones “difieren de las operaciones convencionales en el grado de riesgo físico y político, técnicas operacionales, modos de empleo, y dependencia en inteligencia operacional detallada y bienes locales” (The Joint Chief of Staff 2011, I-1-I-2). También, las operaciones especiales son acciones “conducidas en todos los entornos, pero son particularmente muy adecuados para entornos políticamente negados o sensibles”, lo cual obliga a que cada operación especial sea “adaptada no únicamente a objetivos militares a través de la aplicación de Fuerzas de Operaciones Especiales [sino también] para apoyar la aplicación de instrumentos diplomáticos, informativos y económicos del poder nacional” (The Joint Chief of Staff 2011, I-1).

A diferencia de las operaciones convencionales, las operaciones especiales “son [acciones] típicamente de baja visibilidad o clandestinas” y que pueden ser conducidas “independientemente o conjuntamente con fuerzas convencionales, otras agencias gubernamentales, o naciones anfitrionas/naciones socias, y puede incluir operaciones con o a través de fuerzas locales, insurgentes y/o irregulares” (The Joint Chief of Staff 2011, I-1). Las operaciones especiales se caracterizan por tener las siguientes características: son conducidas a grados distancias; son parte integral de las campañas militares en el teatro de operaciones;

enfatan en las capacidades individuales o de pequeñas unidades altamente entrenadas y capacidades; pueden enfrentarse al adversario de manera directa o indirecta; y requieren, en ocasiones, del apoyo de fuerzas militares convencionales. (The Joint Chief of Staff 2011, I-2).

William McRaven (1996) afirma que la literatura militar ha desarrollado múltiples teorías de guerra, pero reconoce que no se ha desarrollado una teoría para las operaciones especiales, por lo que desarrolló una teoría que permita delimitar al concepto de operaciones especiales. Según McRaven, las operaciones especiales “son conducidas por fuerzas especialmente entrenadas, equipadas y apoyadas para un objetivo específico cuya destrucción, eliminación o rescate (en el caso de rehenes) es un imperativo político o militar”. El concepto refinado de McRaven considera que toda operación especial tiene naturaleza estratégica u operacional y que puede ser conducido por personal no especializado (McRaven 1996, 1-3).

A diferencia de la teoría de la guerra de von Clausewitz que sostiene que la mejor arma de un ejército es la superioridad numérica, McRaven contrasta dichas aseveraciones al argumentar que en el campo de las operaciones especiales lo que cuenta es la superioridad relativa que “es una condición que existe cuando una fuerza ofensiva, generalmente pequeña, gana una ventaja decisiva sobre un enemigo grande o bien definido” (McRaven 1996, 4). Este elemento explicaría cómo un pequeño contingente de soldados puede derrotar a uno que tiene superioridad numérica.

Este concepto de la superioridad relativa posee tres principios: el primero indica que la superioridad relativa es alcanzada en un momento de inflexión del compromiso; en otras palabras, es un momento específico del combate que tiene que ser aprovechado para tener ventaja en la operación. El segundo principio establece que para garantizar la victoria es necesario mantener la superioridad relativa una vez que sea alcanzada. Para mantener esta ventaja, McRaven considera importante el coraje, intelecto, solidez y perseverancia para alcanzar la victoria. El tercer principio advierte que si se pierde la superioridad relativa es muy difícil recuperarla. Este es un factor clave porque McRaven enfatiza en no prolongar el conflicto porque podría cambiar la dinámica del combate en contra (McRaven 1996, 5 y 6).

Adicionalmente, McRaven incorpora seis principios que toda operación especial debe tomar con consideración con la finalidad de alcanzar la superioridad relativa. El primer principio de toda operación especial es la simplicidad que se alcanza a través de limitar el número de

objetivos, buena inteligencia e innovación. El segundo principio es la seguridad, la cual previene que el enemigo obtenga la superioridad relativa mediante la obtención de información que le brinde ventaja. El tercero es la repetición y generación de ejercicios rutinarios previo a la ejecución de una misión. El cuarto principio es el factor sorpresa, el cual significa en tomar al oponente por sorpresa mediante engaño, sincronización y tomar ventaja de las vulnerabilidades del enemigo. El quinto principio es la velocidad: alcanzar el objetivo lo más rápido posible porque cualquier demora disminuirá las oportunidades de conseguir la superioridad relativa. El último principio es el propósito de la misión, en otras palabras, entender y ejecutar el objetivo principal independientemente de los obstáculos u oportunidades que surjan en la misión (McRaven 1996, 8-21).

1.2.3 Operaciones encubiertas

El Diccionario de Términos Militares y Asociados del Departamento de Defensa de Estados Unidos define a las operaciones encubiertas como “una operación que es planeada y ejecutada de tal manera para ocultar la identidad o permita una negación convincente por parte del patrocinador” (Joint Chiefs of Staff 2016, 55). Este tipo de operaciones se diferencia de las operaciones clandestinas o secretas en que el gobierno estadounidense puede reconocer su participación en caso de ser descubiertas, y porque las leyes impiden que las fuerzas militares realicen este tipo de operaciones (Priest y Arkin 2012).

Según la Ley de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, las acciones encubiertas están definidas como “una actividad o actividades del gobierno de los Estados Unidos para influir en las condiciones políticas, económicas o militares en el extranjero, donde se pretende que el papel del gobierno de los Estados Unidos no va a ser aparente o reconoció públicamente” (Lowenthal 2009, 165). Adicionalmente, la ley estipula que “la Agencia Central de Inteligencia (CIA) debe conducir las operaciones encubiertas a menos que el presidente encuentre que otra agencia puede hacerlo y que informe adecuadamente al Congreso” (Durham 2014, 21).

Para Richard Gross (2009), las acciones encubiertas son una forma más de “ejercer poder nacional en la búsqueda de los intereses nacionales”, pero que, a diferencia del poder blando o el poder duro, el Estado “no desea que el ejercicio de su poder sea conocido” (Gross 2009, 3). Una característica importante de las acciones encubiertas es que se trata de una

tercera opción cuando el ejercicio “blando” del poder nacional, como la diplomacia, sanciones económicas o poder de información son ineficaces para influir en las condiciones en el extranjero, por un lado, mientras que el uso abierto de la fuerza militar es poco deseable o no factible, por el otro (Gross 2009, 3).

En este sentido, las operaciones encubiertas se distinguen por su nivel de incidencia en la política exterior de un país que, para Abram Shulsky y Gary Schmitt (2002), “se asemeja a las herramientas de política exterior de un país, tales como la diplomacia o la fuerza militar”. De igual manera, las acciones encubiertas se caracterizan por asemejarse a la recolección de inteligencia humana al involucrarse en actividades “llevadas a cabo de manera encubierta, involucrando el empleo secreto o apoyo de agentes o aliados” (Shulsky y Schmitt 2002, 76). Las acciones encubiertas involucran múltiples actividades. Para Jeffrey Richelson (2006), las operaciones encubiertas incluyen:

(1) asesorar o aconsejar políticamente; (2) subvenciones a individuos; (3) apoyo financiero y asistencia técnica a grupos o partidos políticos; (4) apoyo a organizaciones privadas, incluyendo sindicatos y empresas; (5) propaganda encubierta; (6) entrenamiento a individuos; (7) operaciones económicas; (8) operaciones paramilitares o acciones políticas diseñadas para derrocar o apoyar a un régimen; y, hasta mediados de la década de 1960, (9) intento de asesinato (Richelson 2006, 413).

Por otro lado, Abram Shulsky y Gary Schmitt (2002) identifican las operaciones encubiertas según acciones específicas como, por ejemplo, para apoyar a un gobierno amigo; influenciar en las percepciones de un gobierno extranjero; influenciar en las percepciones de una sociedad extranjera; apoyar fuerzas políticas amigas; e influenciar eventos políticos por medios violentos (Shulsky y Schmitt 2002).

En resumen, Richard Gross, Mark Lowenthal, John Stempel (2007) y Loch Johnson (1989) clasifican las acciones encubiertas en: propaganda, operaciones económicas, operaciones paramilitares y acción política. La propaganda, también llamada guerra psicológica o *psy ops*, involucra la diseminación de información creada con el propósito de generar un resultado político específico a una audiencia específica. Las operaciones económicas consisten en la manipulación, abierta o cerrada, de variables económicas. Las acciones políticas comprenden operaciones que buscan influenciar en la situación política de un país específico como, por

ejemplo, financiar a un grupo o líder específico o crear grupos insurgentes. Finalmente, las operaciones paramilitares involucran el entrenamiento, equipamiento, el apoyo a grupos armados para ataque directo o el asesinato de objetivos específicos (Gross 2009; Lowenthal 2009; Stempel 2007; Johnson 1989). Cabe mencionar que las operaciones paramilitares son llevadas a cabo por la División de Actividades Especiales, departamento que forma parte del Servicio Nacional Clandestino de la CIA (Durham 2014).

1.2.4 La estrategia y las restricciones presupuestarias

Para la elaboración de la estrategia militar estadounidense es indispensable tomar en consideración el componente económico. Harvey Sapolsky, Eugene Gholz y Caitlin Talmadge (2014) resaltan que es “casi imposible comprender la política de defensa en los Estados Unidos sin comprender la economía política de defensa. La política de defensa depende de los recursos asignados al presupuesto de defensa” (Sapolsky, Gholz y Talmadge 2014, 119).

Es indudable que uno de los principales objetivos de una estrategia busca “evitar la provocación involuntaria (y autodestructiva)” (Kirshner 1998, 68). Sin embargo, para Jonathan Kirshner (1998) esto no es suficiente puesto que surgen dos interrogantes a resolver: ¿cómo formar una estrategia óptima? y ¿qué limitaciones se imponen en período de guerra o crisis con recursos limitados? (Kirshner 1998). Estas interrogantes son interesantes porque son centrales tanto para los estudios de seguridad, como para la economía política (Kirshner 1998).

Para la mayoría de los Estados, la estrategia involucraba “tomar decisiones sobre intereses en un contexto de escasez” (Kirshner 1998, 65). A lo largo de la historia, grandes potencias como Gran Bretaña, Francia y Alemania tomaron en consideración las restricciones presupuestarias para poder implementar sus estrategias militares porque “la construcción de una gran estrategia es principalmente una cuestión económica; además, las restricciones presupuestarias del Estado definen los límites de su poder” (Kirshner 1998, 68). Para Kirchner, “la historia intelectual de estas cuestiones puede remontarse al siglo XIX y antes; la asociación entre [los asuntos económicos y de seguridad] era comúnmente asumida y entendida previa a la Guerra Fría” (Kirchner 1998, 69).

Sin embargo, con la Guerra Fría, emergió un fenómeno singular: las dos grandes superpotencias, a diferencia de otras grandes potencias, eran menos sensibles respecto a las restricciones presupuestarias y, por ende, eran “menos preocupadas por las consecuencias de las interacciones económicas para preservar su autonomía” (Kirshner 1998, 65).

Por ende, la disciplina de las Relaciones Internacionales mantuvo por varias décadas “una clara distinción entre economía política internacional y los estudios de seguridad” (Kirshner 1998, 64). Esto representó en un problema porque creó “uno de los problemas más serios en la disciplina de las ciencias políticas” al “equiparar los estudios de seguridad internacional con los estudios estratégicos, restringiendo indebidamente el campo de estudio y aislando de su contexto político, económico e histórico (Nye y Lynn-Jones 1988, 25 y 26).

La sobresimplificación incorporada por algunos académicos realistas de la época llevó consigo también una jerarquización de disciplinas en donde los temas relacionados a la defensa y seguridad nacional fueron catalogados como ‘alta política’, mientras que a los temas económicos, políticos y sociales se los clasificó como ‘baja política’ (Keohane y Nye 2011; Ripsman 2005).⁵ Esto provocó que los políticos se enfoquen en temas político-militares, en donde los cambios del balance de poder o la percepción de amenazas para la seguridad formaban parte de la agenda política, mientras que temas no militares eran relegados a un segundo plano (Keohane y Nye 2011).

Para Norrin Ripsman (2005) la separación entre la economía política y los estudios de seguridad, además de ser una falsa dicotomía, reflejaba “una caricatura del realismo” porque la jerarquización de disciplinas “ignora las raíces económicas del poder” y desconoce que “las consideraciones económicas juegan un rol significativo para la estrategia de combate de guerra y la doctrina [militar] porque los Estados [...] como la literatura en estudios de seguridad asume de manera tradicional” (Ripsman 2005, 19 y 20).

Por su parte, Jonathan Kirshner considera “imposible conceptualizar la seguridad sin recurrir explícitamente a la economía política” puesto que el lazo entre la economía política y los estudios de seguridad “es obvio y reconocido desde hace tiempo” (Kirshner 1998, 65).

⁵ Edward Hallett Carr, por ejemplo, consideraba que los Estados “no se enfrentan a un dilema entre ‘pistolas’ versus ‘mantequilla” (Ripsman 2005, 16).

Además de los vínculos entre la estrategia y las restricciones presupuestarias, Kirshner añade a la economía política del poder y las causas económicas de la guerra como otras temáticas de larga data que atañen tanto a la economía política y a los estudios de seguridad (Kirshner 1998).

En un período de post Guerra Fría, la separación entre los estudios de seguridad y la economía política internacional resulta anacrónica y requiere de una reintegración de ambas disciplinas (Kirshner 1998). El colapso de la Unión Soviética no respondió a debilidades en el ámbito militar, sino por fallas fundamentales en su economía política. Para Kirshner, “el impresionante sistema de seguridad militar [de la Unión Soviética] no era sostenible. Su carga de defensa era onerosa, retrocedió tecnológicamente y fue incapaz de producir crecimiento económico” (Kirshner 1998, 75). Esto dio motivo para que en el periodo post Guerra Fría surja el interés sobre la sostenibilidad económica de la seguridad (Kirshner 1998). En este sentido, es indispensable abordar a la economía como un elemento indispensable para la seguridad de los Estados.

Por ejemplo, Hans Morgenthau identificó a los recursos naturales, la capacidad industrial y capital humano como requisitos fundamentales que “determinan el poder de las naciones en la escena internacional” (Morgenthau 1949, 109). Por su parte, Kenneth Waltz valoró la importancia de la economía en los estudios de seguridad al señalar que los “Estados usan medios económicos para fines militares y políticos; y medios militares y políticos para alcanzar intereses económicos” (Waltz 1979, 94). Samuel Huntington (1993) reconoció que la economía es “probablemente la fuente de poder más importante” porque, en un contexto en donde los conflictos armados interestatales han disminuido con el fin de la Guerra Fría, el “poder económico será cada vez más importante para determinar la primacía o la subordinación de los Estados” (Huntington 1993, 72). John Mearsheimer indicó que la riqueza económica es un factor importante “porque un Estado no puede construir un ejército poderoso si no tiene el dinero y la tecnología para equipar, entrenar y modernizar continuamente sus fuerzas de combate [...] los costos para” (Mearsheimer 2001, 61).

1.3 Economía política de defensa

A lo largo de varias décadas, “el estudio de la diplomacia económica y asuntos económicos tendían generalmente a ser conducidos de manera separada del estudio de la diplomacia militar y la seguridad nacional” (Mastanduno 1998, 826). Pese a esa división, los académicos

de asuntos públicos e internacionales “reconocieron la profundidad y complejidad de la relación entre los asuntos económicos y de seguridad (Dombrowski 2005, 1). Pensadores como Adam Smith, Alexander Hamilton, Thomas Malthus, David Ricardo, Friedrich Engels, Alfred Thayer Mahan, Norman Angell, John Maynard Keynes, Karl Polanyi, Jacob Viner y Herbert Feis analizaron la relación entre la política, la economía y la seguridad (Ross 1991 y Dombrowski 2005). Sin embargo, resulta curioso que, a lo largo de la Guerra Fría, “los investigadores ortodoxos en relaciones internacionales tendieron a especializarse en cuestiones de seguridad o económicas” a pesar de que varios pensadores “identificaron la riqueza nacional y las capacidades industriales como un componente de poder nacional” (Dombrowski 2005, 1 y Ripsman 2005, 25).

El fin de la Guerra Fría significó una oportunidad para los académicos de las Relaciones Internacionales porque generó los incentivos necesarios para “reintegrar el estudio de temas económicos y de seguridad” (Mastanduno 1998, 850). En este sentido, la Economía Política de la Defensa surge como “la expansión de la agenda de la Economía Política para incluir análisis de cuestiones tradicionalmente más estrechamente vinculadas a la defensa nacional” (Ross 1991, 2).

Según Andrew Ross (1991), la Economía Política de la Defensa es un campo de investigación interdisciplinario que explora la interacción de los ámbitos políticos, económicos y de defensa. Por tal motivo, la Economía Política de la Defensa se nutre, principalmente, de las teorías, conceptos, constructos, términos y metodologías de la Economía, las Ciencias Políticas y los Estudios de Seguridad. Sin embargo, Ross añade que disciplinas como la Historia, Sociología y Geografía también aportan a este campo de investigación (Ross 1991).

A pesar de que aún persiste la separación entre los estudios de seguridad y la economía política internacional, la línea que los divide “se está haciendo menos prominente y más permeable” (Mastanduno 1998, 827). Como consecuencia, la Economía Política de Defensa contribuye al análisis del presente estudio porque incorpora las dimensiones políticas económicas y de seguridad.

Con relación a las temáticas que la Economía Política de Defensa, Ross plantea que las consecuencias del gasto militar en la economía fue uno de los principales temas que ha dominado la investigación dentro de la Economía Política de Defensa. Considera que “el

impacto del gasto militar en el crecimiento económico, inversión, ahorro, inflación, empleo y desequilibrio fiscal ha sido objeto de un amplio escrutinio” (Ross 1991, 8). Tomando en cuenta que la Economía Política de Defensa es una disciplina nueva, Ross plantea tres líneas de investigación: “(1) las dimensiones políticas de acciones económicas en el campo de Defensa; (2) las dimensiones económicas de acciones políticas en el campo de Defensa; y (3) las dimensiones de seguridad de acciones político-económicas” (Ross 1991, 8).

Por su parte, Mastanduno, el período post Guerra Fría generó las condiciones para explorar tres líneas de investigación: la primera involucró el antiguo debate sobre la relación entre el comercio y la paz; la segunda exploró los impactos de las relaciones de seguridad en la cooperación en materia de economía internacional y la cooperación; y la tercera línea investigó el uso de instrumentos económicos para cumplir con objetivos de política exterior (Mastanduno 1998).

En cambio, Kirshner indicó que “todos los Estados encontrarán en los próximos años que sus posturas en seguridad estarán cada vez más influenciadas por la economía política”. Según el académico, los tres temas que forman parte de la agenda de investigación de la economía política en los estudios de seguridad son el *locus* de producción, refiriéndose a cómo la composición del sector productivo de un país juega un rol crucial en el crecimiento económico y en la sostenibilidad de la seguridad nacional; la economía social, la cual aborda la asignación de recursos económicos que, además de generar crecimiento económico, generan cohesión y estabilidad social; y la economía de defensa, la cual explora cómo el énfasis en temas de seguridad “puede erosionar con la base económica del Estado” (Kirshner 1998, 75).

1.3.1 Economía de defensa

Keith Hartley y Tood Sandler (1995) definen a la economía de defensa, en el *Handbook of Defense Economics*, como la disciplina que “aplica las herramientas de la economía para estudiar temas defensa o temas relacionados a la defensa” como, por ejemplo, “asignación de recursos, distribución de los ingresos, crecimiento económico y estabilización aplicada a temas relacionados a la defensa” (Hartley y Sandler 1995, 3 y 6). Para ello, los economistas de defensa “deben adaptar métodos económicos, tanto teóricos como empíricos, a temas y políticas de defensa” (Hartley y Sandler 1995, 3). Adicionalmente, Keith Hartley (2008) añade en el *The New Palgrave Dictionary of Economics* que la economía de defensa “estudia

todos los aspectos de la paz y la guerra [...] incluye los estudios tanto de conflictos convencionales como no convencionales, tales como guerras civiles, revoluciones y terrorismo” (Hartley 2008, 394).

Como la defensa de un país “consume escasos recursos que son por lo tanto no disponibles para el gasto de bienestar social (por ejemplo, misiles *versus* educación y compensaciones de salud)”, el diccionario añade que “una vez que los recursos son asignados para la defensa, los comandantes militares tienen que usarlos eficientemente, combinando [las] cantidades limitadas de armas, personal y bases para ‘producir’ seguridad y protección” (Hartley 2008, 393). Esta disyuntiva que enfrentan los Estados para asignar recursos constituye en uno de los principios de la economía (Mankiw 2004). En este sentido, la economía de defensa trata “sobre la aplicación de teoría económica para temas relacionados a la defensa” (Hartley 2008, 393).

Pese a la Economía de Defensa es considerado como un subcampo de la Economía, Ross señala que “la contribución de la Economía Política de Defensa ha venido de la Economía de Defensa” (Ross 1991, 4). Debido a que la Economía Política de Defensa es una disciplina nueva, “la aplicación de análisis económico a temas de defensa nacional ha generado un economismo generalizado y desenfrenado”, en donde se ha incorporado “metodologías económicas para analizar fenómenos como comportamiento de alianzas, carreras armamentistas, negociación del gasto militar y estrategia” (Ross 1991, 6). Esta postura respondería a que los pioneros en esta disciplina, Charles J. Hitch y Roland McKean, consideraron al problema de la defensa nacional como un problema económico (Ross 1991).

No obstante, Ross considera que “el problema de la defensa nacional no es únicamente un problema económico. Es también un problema político” (Ross 1991, 7). Por ello, Ross reconoce la importancia del componente político y económico en los asuntos de defensa y en la necesidad de que la economía de defensa sea “subsumida y reemplazada por la Economía Política de Defensa y que la economía debe abdicar a la economía política su estatus como el referente disciplinario predominante” (Ross 1991, 7).

Tomando en cuenta las limitaciones que presenta la Economía de Defensa, Ross presenta a la Economía Política de Defensa como una alternativa puesto que la línea de investigación que aborda las dimensiones de seguridad de acciones político-económicas analiza problemáticas

como el “impacto de las tasas de crecimiento económico desiguales, la sobrecarga imperial, y las altas tasas de gasto militar en el cambio de la distribución del poder entre los Estados”; “el conjunto de amenazas a la seguridad internas y externas, y su relativa importancia, que conduce el gasto militar”; “el impacto de los bajos niveles de gasto militar promovidos por endeudamiento externo y otras restricciones financieras”; entre otras (Ross 1991,10).

Las contribuciones de la Economía Política de Defensa para el análisis sobre las dificultades que representa sostener una gran potencia surgieron en década de 1980 con los aportes teóricos de Robert Gilpin (1981) quien argumentó que “existe una tendencia a que los costos económicos para mantener el status quo [*sic*] internacional suban más rápido que la capacidad financiera del poder dominante para conservar su lugar y su status quo [*sic*]”(Gilpin 1981, 156); y con la contribución de Paul Kennedy quien proveyó de evidencia empírica para demostrar que el excesivo gasto en defensa de las grandes potencias es uno de los factores que contribuyen con la caída de las grandes potencias porque los recursos destinados para proteger los intereses (Kennedy 1989).

Por su parte Theodore Moran (1993) logra articular el neorrealismo con la Economía al plantear, para los Estados Unidos, una “agenda de economía para neorrealistas” que aborden los tres principales peligros para la posición de los Estados Unidos en el sistema político internacional y que derivan directamente de su política económica. Según Moran, los peligros son:

El persistente desequilibrio de la [balanza] comercial y la cuenta de capitales [...] un retraso en la competitividad de las empresas y trabajadores [...] y la creciente dependencia en los extranjeros para la producción crítica de productos o tecnologías (Moran 1993, 211).

Estos tres peligros planteados por Moran coincide con Martin McGuire (1995), quien plantea que la Economía explica o es la fuente de los problemas de seguridad de los Estados (McGuire 1995, 21). McGuire afirma que, históricamente, los intereses de los Estados Unidos incluyen factores como la seguridad de sus ciudadanos y su propiedad internamente y en el exterior; la discriminación en contra de las exportaciones estadounidenses; los intereses financieros; el control sobre colonias y posesiones; y la consolidación de un orden mundial estable que beneficie el libre comercio (McGuire 1995). Dichos intereses muestran cómo lo económico se superpone con la seguridad.

1.3.2 Presupuesto y crisis de deuda

Los peligros identificados por Moran se tornaron en amenazas reales tras la crisis financiera de 2008 y la posterior Gran Recesión porque la economía estadounidense incurrió en elevados niveles déficit presupuestario y de deuda para superar contrarrestar los efectos de la crisis. La magnitud de la crisis fue tal que se han escrito numerosos libros que explican las causas económicas y políticas que generaron dicha crisis y sobre las posibles soluciones para prevenir una reaparición, pero no se ha prestado mucha atención sobre cuestiones que atañen a las relaciones internacionales (Kirshner 2014). Según Jonathan Kirshner (2014), la crisis financiera mundial “fue un punto de inflexión importante en la trayectoria de las relaciones internacionales, y será reconocida como tal a medida que los eventos pasen a la historia” (Kirshner 2014, 3).

Para abordar el análisis del flujo de ingresos de la economía de un país, Paul Krugman, Robin Wells y Martha Olney (2011) definen al saldo presupuestario como “la diferencia que existe [...] entre los ingresos públicos (es decir la recaudación tributaria) y el gasto público tanto en bienes como en servicios como en transferencias” (Krugman, Wells y Olney 2011, 388). Esta definición se sintetiza en la siguiente identidad matemática:

$$\text{Saldo presupuestario} = T - G - TR$$

En donde T es la recaudación tributaria, G el gasto público y TR las transferencias. Cuando el valor del saldo presupuestario es positivo se llama superávit presupuestario, mientras que un saldo negativo se denomina déficit presupuestario (Krugman, Wells, y Olney 2011, 388). Con la finalidad de expandir dicha identidad matemática, Rudiger Dornbush, Stanley Fisher y Richard Startz (2004) incorporan el supuesto de que existe “un impuesto proporcional sobre la renta que genera ingresos fiscales $T = tY$ ”, dando lugar la siguiente identidad matemática:

$$SP = tY - \bar{G} - \bar{TR}$$

Esta identidad representa el superávit presupuestario en función a la renta \bar{G} y \bar{TR} y al tipo impositivo sobre el nivel de renta t . Esta identidad matemática denota que un déficit o superávit presupuestario no solo responde a la diferencia entre los ingresos y gastos que incurre un Estado, sino que también responde al ciclo económico (Dornbush, Fisher y Startz

2004, 248; Krugman, Wells, y Olney 2011, 389). Esto es importante tomar en cuenta para identificar si el saldo presupuestario son la consecuencia, y no la causa de las fluctuaciones de la economía” (Krugman, Wells y Olney 2011, 389).

Por su parte, Joseph Stiglitz (2000) añade que cuando “el Estado incurre en un déficit, debe endeudarse para pagar la diferencia entre sus gastos y sus ingresos. Cuando incurre en un déficit año tras año, debe endeudarse año tras año. El valor de este endeudamiento es la *deuda pública*, es decir, lo que debe el Estado [cursivas en el original]” (Stiglitz 2000, 698). Stiglitz argumenta que los déficits públicos no son negativos *per se* porque “el endeudamiento del Estado puede justificarse [...] en función del fin al que se destina el dinero”. Según Stiglitz:

Endeudarse para financiar una carretera, una escuela o un proyecto industrial que se utilizarán durante muchos años puede ser bueno. Endeudarse para financiar proyectos que nunca se terminan (o que incluso quizá no se empiezan jamás) o para financiar los sueldos de los funcionarios públicos [...] plantea verdaderos problemas (Stiglitz 2000, 698-700).

Respecto a las implicaciones de los superávits o déficits presupuestarios de largo plazo, Krugman, Wells y Olney plantean que un déficit crónico termina acumulando una gran deuda. Tanto el déficit presupuestario como la deuda están relacionados entre sí porque la deuda pública crece a medida que el Estado incurre en déficits presupuestarios año tras año (Krugman, Wells y Olney 2011, 393). Con la acumulación de deuda, los académicos advierten que una de las consecuencias de aquello es el denominado ‘efecto repulsión’ porque la competencia de préstamos entre el Estado y las empresas genera un incremento de las tasas de interés, motivando un desincentivo en las inversiones del sector privado. Otra de las consecuencias de una acumulación crónica de deuda es que el Estado puede incumplir con el pago de su deuda. Según los autores el “impago de la deuda a menudo precede a una situación de caos económico y financiero (Krugman, Wells y Olney 2011, 394).

En cambio, los economistas Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff (2011) plantean que las crisis financieras “siempre aparecen, no importa lo diferente que sea el último frenesí financiero o crisis, porque hay similitudes notables generalmente con la experiencia pasada de otros países y de la historia” (Reinhart y Rogoff 2011, xxv). Para llegar a esta afirmación, Reinhart y Rogoff, en su obra *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, realizan un análisis cuantitativo e histórico sobre las crisis financieras.

Pese a la heterogeneidad de los tipos de crisis financieras, los economistas las clasifican en tres: 1) las crisis definidas por umbrales cuantitativos como, por ejemplo, las crisis inflacionarias, los derrumbes monetarios, las degradaciones monetarias y las burbujas monetarias; 2) las crisis financieras definidas por eventos como, por ejemplo, crisis bancarias y moratoria de pagos de deuda interna y externa 3) otro tipo de crisis como la moratoria en serie de pago de deuda y el ‘síndrome esta vez es distinto’ (Reinhart y Rogoff 2011, 4-20).

Para Reinhart y Rogoff, todas estas crisis financieras son el producto de una excesiva carga de deuda, un alto apalancamiento y una crisis de confianza (Reinhart y Rogoff 2011, xli y xliii). Respecto a las consecuencias de las crisis financieras, Reinhart y Rogoff sostienen que todas son incidentes prolongados y comparten tres características: 1) los colapsos de los mercados de activos son profundos y prolongados; 2) tras las crisis bancarias se evidencia un descenso de la producción y el empleo en un 9 y un 7 por ciento respectivamente; 3) la deuda gubernamental tiende a incrementarse, en promedio, un 86 por ciento, producto de la reducción de los ingresos tributarios (Reinhart y Rogoff 2011, 224 y 225).

Si bien los niveles de deuda de Estados Unidos han experimentado un incremento en los últimos años, tiene la particularidad de nunca haberse declarado en moratoria de pago de deuda externa ni tampoco en deuda interna en las últimas décadas (CRS 2008; Standard and Poor’s 2011; Reinhart y Rogoff 2011, 46 y 113), eludiendo las consecuencias de una crisis financiera tal como describen Reinhart y Rogoff. No obstante, la primavera y verano de 2011 fueron un punto de inflexión para las finanzas públicas de los Estados Unidos porque surgieron los primeros síntomas del problema de deuda pública estadounidense, producto de la crisis financiera global de 2008, y la dificultad que tuvo el gobierno de Barack Obama para que el Congreso de los Estados Unidos apruebe un incremento del límite de deuda.

Como consecuencia de aquello, la agencia de calificación crediticia *Standard and Poor’s* (2011) tomó la decisión histórica de degradar el récord crediticio de la deuda soberana de largo plazo de los Estados Unidos de ‘AAA’ a ‘AA+’ debido a las dificultades políticas entre el Legislativo y el Ejecutivo para solucionar el problema de deuda estadounidense; la incapacidad del gobierno federal de “estabilizar la dinámica de deuda para el mediano plazo”; y a la proyección creciente de la deuda pública (Standard and Poor’s 2011). A partir de ese entonces, los Estados Unidos ha enfrentado una serie de problemas relacionados a su presupuesto, deuda pública y crecimiento económico.

A este tipo de peculiaridades, Reinhart y Rogoff la denominan como el ‘síndrome esta vez es distinto’. Este ‘síndrome’ se caracteriza por “tener la creencia que las crisis financieras son cosas que suceden a otras personas en otros países en otros tiempos; crisis que no nos pasan a nosotros, aquí y ahora. Nosotros hacemos las cosas mejor, nosotros somos más listos, nosotros hemos aprendido de errores pasados” (Reihart y Rogoff 2011, 15). Reinhart y Rogoff identificaron cinco crisis financieras de este tipo, incluyendo a la crisis financiera global de 2008 que, según estos economistas, es catalogado como la ‘Segunda Gran Contracción’ (Reinhart y Rogoff 2011, 15-20). Para comprender cómo un excesivo déficit presupuestario puede erosionar el poderío económico de los Estados Unidos, la siguiente sección explorará el concepto del déficit de la cuenta corriente y su relación con el gasto público.

1.3.3 El déficit de cuenta corriente y su relación con el gasto

Moran sostiene que la mayor amenaza para el poderío estadounidense en el sistema internacional es “*made in USA*” porque, desde la década de 1980, los Estados Unidos ha consumido más de lo que ha producido, obligándolo a obtener financiamiento externo para adquirir bienes del exterior (Moran 1993, 212). La capacidad de los Estados Unidos de consumir más allá de sus capacidades es de larga data: en la década de 1960, el entonces ministro de finanzas de Francia, Valéry Giscard d’Estaing señaló que el dólar estadounidense disfrutaba de un “privilegio exorbitante” porque el resto del mundo financiaba el elevado nivel de vida de los Estados Unidos (Eichengreen 2011, 4) Para comprender cómo Estados Unidos puede consumir más de lo que produce es necesario recurrir a la identidad de la contabilidad nacional con el objetivo de identificar la relación entre el ahorro y la inversión:

$$PIB = C + I + G + XN$$

En donde, la renta (PIB) es igual a la suma del consumo de las personas (C), la inversión (I), el gasto público (G) y las exportaciones netas (XN) –la diferencia entre las exportaciones (X) y las importaciones (N)– (De Gregorio, 2007). A partir de esta identidad se inicia el proceso de identificar el ahorro de los tres agentes de esta economía. Para ello, José de Gregorio (2007) identifica el sector privado (S_p), el gobierno (S_g) y el ahorro externo (S_e) (De Gregorio 2007).

En el caso de los agentes privados, los ingresos son (Y), reciben transferencias del gobierno (TR) en forma de subsidios o prestaciones sociales, gastan parte de sus ingresos en bienes de consumo (C), pagan impuestos al Estado (T) y pagan a factores en el exterior (F) como intereses o utilidades. Con estos componentes, el ahorro de los agentes privados es (De Gregorio 2007):

$$S_p = Y + TR - T - F - C$$

En el caso de del gobierno, los ingresos provienen de los impuestos que recauda y los egresos son gastos de transferencias (TR) y gasto público (G). Asumiendo que el gobierno no posee deuda externa ($F = 0$) y no produce bienes y servicios, el ahorro del gobierno es:

$$S_g = T - (G + TR)$$

Se denomina ahorro nacional a la suma del ahorro de los agentes privados y el ahorro del gobierno:

$$S_n = S_p + S_g$$

Reemplazando con las identidades de ahorro de cada sector, el ahorro nacional es:

$$S_n = Y - F - (C + G)$$

Debido a que esta economía es abierta, los ingresos de esta economía provienen de las exportaciones (X) que realiza esta economía al exterior y por los pagos que recibe del exterior (F) por concepto de intereses y dividendos, mientras que sus gastos provienen de las importaciones de bienes producidos en el exterior (F). En su conjunto, el ahorro externo es:

$$S_e = M + F - X$$

Incorporando el ahorro privado, del gobierno y el externo, el ahorro total (S) es:

$$S = S_n + S_e = Y - (C + G + X - M)$$

Esta identidad es importante porque en economía abierta, al igual que en una economía cerrada, “todo lo que se ahorra se invierte” (De Gregorio 2007, 39).

Una vez obtenida la relación entre el ahorro y la inversión, De Gregorio avanza en el análisis al abordar el concepto de cuenta corriente. De Gregorio explica que la cuenta corriente “registra el intercambio de bienes y servicios y transferencias que la economía realiza con el resto del mundo”. Añade también que la cuenta corriente está compuesta en su mayoría por la balanza comercial, el pago de intereses por concepto de deuda y las remesas.

Algebraicamente la cuenta corriente es definida así:

$$CC = X - (M + F) = Y - (F + A)$$

Donde (A) es el gasto interno o gasto de absorción que corresponde a la suma del gasto de consumo, gasto de inversión y el gasto público:

$$A = C + I + G$$

La identidad de la cuenta corriente nos permite medir el “exceso de gasto sobre el ingreso” (De Gregorio 2007, 40).

Expresando la cuenta corriente en otros términos obtenemos:

$$CC = -S_e = S_p + S_g - I = S_p - I + (T - G - TR)$$

De lo anterior se puede concluir que la cuenta corriente es deficitaria ($CC < 0$) por tres motivos: cuando el ahorro privado (S_p) bajo porque el consumo (C) es alto; cuando la inversión es (I) es alta cuando el ahorro total (S) es elevado y cuando el ahorro del gobierno S_g es bajo porque su gasto (G) es elevado (De Gregorio 2007).

Tomando en cuenta que la teoría indica que la balanza de pagos –registro que incluye a la cuenta corriente y a la cuenta financiera y de capitales– tiene que estar equilibrada, esto

significa que un déficit en la cuenta corriente tiene que ser compensada con un superávit de cuenta financiera y de capitales o viceversa (De Gregorio 2007).

Hasta el momento, los déficits de cuenta corriente estadounidense han sido cubiertos con financiamiento externo. Si bien esto ha generado las condiciones necesarias para que Estados Unidos tenga un nivel de vida superior al de sus capacidades por varias décadas, la hegemonía de la economía estadounidense es frágil si se toma en consideración la premisa planteada por Layne: “los Estados hacen contrapeso en contra de los hegemones aun cuando [países como] los Estados Unidos buscan mantener su preeminencia empleando estrategias basadas más en benevolencia que en coerción” (Layne 1993, 7).

Pese a que Estados Unidos es la potencia económica más grande del mundo, evidencia histórica, planteada por Layne, muestra que “la entrada de nuevas potencias al sistema internacional erosiona el poder relativo del hegemón y, finalmente, su preeminencia” (Layne 1993, 7). Tomando en cuenta el auge económico de China y el poderío energético ruso, el privilegio exorbitante del dólar estadounidense es vulnerable en el eventual escenario en que Moscú opte por vender gas natural y petróleo a China en renminbis o rublos y no en dólares, poniendo así fin al reciclaje de petrodólares mencionado en el capítulo anterior. Por ello es imperativo para Washington evitar a cualquier costo que Rusia domine el mercado energético.

1.3.4 La crisis financiera global y la gran recesión

El ciclo económico es “el patrón más o menos regular de la expansión (recuperación) y contracción de la actividad económica en torno a la senda de crecimiento tendencial” (Dornbush, Fisher y Startz 2004, 15). En ocasiones, la producción no se encuentra en su nivel tendencial, sino que fluctúa en torno a él. Durante las expansiones, el empleo y la producción crecen, mientras que en la recesión éstos disminuyen (Dornbush, Fisher y Startz 2004).

No existe una definición oficial respecto a la recesión, pero el Buró Nacional de Investigación Económica de Estados Unidos –NBER, por sus siglas en inglés– la define como “una disminución significativa de la actividad económica [...] que dura más de unos pocos meses, normalmente visible en la producción, empleo, ingreso real y otros indicadores. Una recesión aumenta cuando la economía alcanza un pico de actividad y termina cuando la economía alcanza su punto más bajo” (National Bureau of Economic Research 2008). Comúnmente se

considera que una economía entra en recesión cuando el Producto Interno Bruto real de un país disminuye por dos trimestres consecutivos (Claessens y Kose 2009).

Previo a la crisis financiera global y la Gran Recesión de 2009 se creía que la economía estadounidense disfrutaba de una era de ‘Gran Moderación’, en donde cambios estructurales como el fortalecimiento de instituciones, tecnología, etc.; la implementación de política monetaria; e, inclusive buena suerte, causaron una reducción tanto en la volatilidad del ciclo económico como en las tasas de interés e inflación eran bajas, generando una falsa sensación de que la economía era menos volátil, más estable y menos proclive a recesiones económicas (Stock y Watson 2003; Bernanke 2004; Summers 2014a y 2014b; Krugman 2009 y 2013a).

Los efectos de la ‘Gran Moderación’ fueron tales que “el temor disminuía gradualmente”, lo cual generó un sentimiento de “exuberancia irracional” en donde los hogares estadounidenses, los inversionistas y el sector financiero especularon en el sector inmobiliario (Krugman 2009, 148).⁶ Esto, sumado al masivo financiamiento barato externo, a políticas regulatorias permisivas como la derogación de la Ley *Glass Steagall* y la reducción de las tasas de interés para superar la crisis *dotcom*, se creó una burbuja en el mercado inmobiliario (Reinhart y Rogoff 2011 y Stiglitz 2010).

Robert Shiller (2015) estima que el sector inmobiliario creció en un 85% entre los años 1998 y 2006, incremento al cual lo describe como “anómalo” puesto a que el incremento de los hogares era mayor al incremento de los ingresos (Shiller 2015, 21). Esta burbuja culminó en el año 2006 cuando el precio de las viviendas alcanzó su punto máximo para luego caer en picada (Reinhart y Rogoff 2011 y Stiglitz 2010).

Inicialmente la caída de los precios de las viviendas afectó a las hipotecas de alto riesgo; posteriormente se trasladó a todo el mercado inmobiliario y al sector financiero. Debido a que los bancos estaban altamente apalancados –realizaron inversiones a través de endeudamiento–, la confianza del sistema financiero comenzó a deteriorarse (Stiglitz 2010). Para el verano de 2007, el mercado *subprime* de 2 billones USD colapsó, desencadenando así en la crisis

⁶ Robert Shiller (2015) define al término *exuberancia racional* como “la base psicológica de una burbuja especulativa”. Según Shiller, una burbuja especulativa comienza cuando la noticia sobre el incremento del precio de un activo entusiasma a los inversionistas, generándose un “contagio psicológico” que amplifica el incremento del precio (Shiller 2015, 2).

subprime (Reinhart y Rogoff 2011 y Sorkin 2010). La primera víctima del sector financiero fueron dos fondos de cobertura del banco de inversión *Bear Sterns* al perder 1 600 millones USD de sus inversionistas (Sorkin 2010).

La crisis *subprime* estadounidense se transformó en una crisis financiera global cuando, en septiembre de 2008, el banco de inversión *Lehman Brothers* quebró y la aseguradora AIG solicitó rescate financiero al gobierno estadounidense (Stiglitz 2010 y Krugman 2009). Esto puso en evidencia debilidades estructurales del sector financiero mundial. La magnitud del problema fue tal que sus ramificaciones “se transmitieron rápidamente a todos los sectores y países de la economía mundial” y “provocó una contracción sin precedentes de la actividad [económica] y el comercio, pese a los esfuerzos políticos” (IMF 2009, 1 y 3). El impacto de la crisis *subprime* y la posterior crisis financiera global fue tal que el Fondo Monetario Internacional indicó en el año 2009 que “la economía mundial está experimentando su recesión [económica] más profunda en 50 años” (IMF 2009, 1 y 3).

En el caso estadounidense, el impacto de la crisis *subprime* y la posterior crisis financiera global se tradujo en una contracción del crecimiento económico. La caída de los precios de las viviendas afectó a los empleos relacionados con la construcción, disminuyó los niveles de consumo y erosionó la inversión (Krugman 2009; Stiglitz 2010).

Según el Buró Nacional de Investigación Económica, la recesión económica en los Estados Unidos duró 18 meses desde diciembre de 2007 a junio de 2009, convirtiéndose en la recesión más larga desde la Segunda Guerra Mundial, y superando a las recesiones de 1973-1975 y la de 1981-1982 que tuvieron una duración de 16 meses (NBER, 2010). Por su parte, Alan Blinder y Mark Zandi (2010) dijeron que “el sistema financiero estaba al borde del colapso y que [Estados Unidos] estaba sufriendo la peor recesión [económica] desde la década de 1930” (Blinder y Zandi 2010, 1 y 2). Por la duración y la magnitud de esta recesión es que actualmente se la conoce como la Gran Recesión.

Con el propósito de evitar un posible colapso del sistema financiero mundial y una eventual depresión económica, el gobierno estadounidense implementó varias medidas entre las cuales incluyen “algunas de las políticas fiscales y monetarias más agresivas de la historia”, en donde se contó con la participación de “la Reserva Federal, el Congreso y dos administraciones” (Blinder y Zandi 2010, 1 y 2).

Pese a los esfuerzos del gobierno estadounidense por superar la Gran Recesión, “la naturaleza de la macroeconomía cambio drásticamente” porque en el período post Gran Recesión comenzaron a desarrollarse cosas inusuales tanto para la economía estadounidense como mundial, poniendo fin a las dos décadas del periodo de Gran Moderación de la economía (Summers 2014b, 65; Summers 2013).

Para comprender el nuevo panorama macroeconómico de los Estados Unidos, los economistas estadounidenses Paul Krugman, Lawrence Summers, el economista y consultor canadiense David Rosenberg y el politólogo y consultor estadounidense Ian Bremmer discutieron, en noviembre de 2011, en los *Munk Debates* respecto el panorama de la economía estadounidense post Gran Recesión. En este debate, Krugman sostuvo que no existe una recuperación de la economía estadounidense y que el crecimiento económico post Gran Recesión no fue lo suficientemente alta como para reducir los altos niveles de desempleo.

Asimismo, Rosenberg indicó que la economía estadounidense tuvo un leve crecimiento económico pese a la extendida política monetaria de mantener tasas de interés extremadamente bajas y a la política fiscal que elevó el déficit hasta el 10% del PIB. Rosenberg estimó que, con ese tipo de estímulos económicos, la economía de estadounidense debió crecer hasta un 8% (Krugman *et al.* 2012).

Cuando un país entra en una recesión económica profunda se espera comúnmente que ésta sea superada con una rápida recuperación, en donde los niveles de producción y empleo regresen a los niveles de la tendencia de crecimiento económico. Este comportamiento habitual del ciclo económico se tornó atípico tras la crisis financiera global y la posterior Gran Recesión (Summers 2016).

1.3.5 El estancamiento secular y sus implicaciones a largo plazo

Ante el débil crecimiento que experimentaba la economía estadounidense, Krugman afirmó que “va a ser muy persistente el problema de mantener una demanda agregada adecuada”. Para el laureado Premio Nobel, el nuevo contexto económico del país se asemejaba “algo como el ‘*estancamiento secular*’ que muchos economistas temían tras la Segunda Guerra Mundial [las cursivas son mías]” (Krugman 2013b).

De igual manera, Lawrence Summers (2013), dijo que los efectos de la Gran Recesión en los Estados Unidos no han logrado ser superados a pesar de los notables esfuerzos implementados para contener tanto la crisis global y la Gran Recesión. Summers argumentó que la participación de adultos con empleo no ha crecido y que el crecimiento del Producto Interno Bruto aún permanece bajo su potencial pese a la implementación de políticas fiscales y monetarias expansivas (Summers 2013). Adicionalmente sugirió que tanto los Estados Unidos como el resto de las economías avanzadas podrían estar padeciendo de “*estancamiento secular* [cursivas en el original]” (Summers 2013). Si bien Krugman fue el primero en recobrar el concepto de estancamiento secular, Summers fue quien lo popularizó (Eichengreen 2014 y Krugman 2013a).

Entonces, ¿qué es el estancamiento secular? Para responder esta interrogante es necesario remitirse a 1938 y el contexto de la Gran Depresión. En aquel año, el economista estadounidense Alvin Hansen (1939) acuñó el concepto de estancamiento secular para referirse a la lenta recuperación económica estadounidense post Gran Depresión. Para Hansen, el panorama económico de los Estados Unidos era negativo porque la caída del crecimiento poblacional, un bajo crecimiento del avance tecnológico y una reducción de la inversión repercutirían con el crecimiento económico (Hansen 1939). Para Hansen, el estancamiento secular se resumía en “recuperaciones enfermas que mueren en su infancia y depresiones que se alimentan a sí mismas y deja una entraña dura y aparentemente inamovible de desempleo” (Hansen 1939, 4).

Este concepto no logró florecer debido al despunte económico generado durante y después de la Segunda Guerra Mundial, la explosión demográfica de los *baby boomers*, el crecimiento de la inversión para la construcción de suburbios en el período de la postguerra y la gran participación del gobierno estadounidense en la economía (Summers 2015). En la actualidad, este concepto se refiere a la imposibilidad de “alcanzar simultáneamente pleno empleo, crecimiento [económico] satisfactorio y estabilidad financiera simplemente a través de la operación convencional de política monetaria”, o a “la tendencia a la baja de las tasas de interés, reflejando un exceso de ahorro deseado sobre la inversión deseada, que dan como resultado en una continua brecha de producción y/o una baja tasa de crecimiento económico (Summers 2014a, 29; Eichengreen 2015, 1).

Debido a que la hipótesis del estancamiento secular permaneció en el olvido por siete décadas y porque es un concepto que está fuera de las teorías macroeconómicas ortodoxas, no existía un consenso entre los economistas sobre su definición (Summers 2015). Las discrepancias fueron tales que incluso se consideró a este concepto como “una prueba de Rorschach para economistas” porque “significa varias cosas para distintas personas” (Eichengreen 2014, 41).

Con la finalidad de alcanzar consensos respecto a la hipótesis del estancamiento secular, el *Centre for Economic Policy Research* coordinó un grupo de trabajo con destacados economistas como “para ofrecer sus opiniones respecto al estancamiento secular”. Si bien este grupo de economías fue heterogéneo –debido a que pertenecen a varias escuelas de pensamiento económico y distintas regiones del mundo–, sus aportes concluyeron con un fuerte consenso en tres puntos principales: las tasas de interés real negativas son necesarias para equiparar los ahorros y la inversión con pleno empleo; el estancamiento secular dificulta lograr pleno empleo con bajas tasas de interés, un límite inferior de cero y estabilidad financiera; y la dificultad para determinar si el bajo crecimiento económico responde a un comportamiento cíclico o si es secular (Baldwin y Teulings 2014).

Causas del estancamiento secular

Si bien el concepto del estancamiento secular aún no forma parte de la ortodoxia económica, los fundamentos macroeconómicos sí proveen de las herramientas necesarias para fortalecer la comprensión de este fenómeno y sus posibles implicaciones para el crecimiento económico de largo plazo (Summers 2013 y 2015; Baldwin y Teulings 2014). Para comprender, entonces, las posibles causas del crecimiento anémico de la economía estadounidense, se analizará al estancamiento secular tanto desde la oferta como la demanda agregada.

Desde el lado de la oferta, el economista estadounidense Robert Gordon (2014, 2015 y 2016) sostiene que el estancamiento secular estaría afectando el crecimiento de la producción potencial. Argumenta que la reducción del crecimiento del PIB potencial de los últimos años refleja tanto debilidades en el crecimiento de los factores que constituyen la función de producción como en problemas estructurales que inciden en la productividad (Gordon 2014, 2015 y 2016). En lo referente a los factores de producción, Gordon revela una reducción de las horas de trabajo agregadas, producto de una disminución del crecimiento poblacional y una reducción de la tasa de participación de la fuerza laboral (Gordon 2015).

Si bien los niveles de desempleo se han reducido en los últimos años, un factor desconcertante es la reducción de la tasa de participación laboral, puesto que, además de que la población estadounidense está envejeciendo, un porcentaje de la población económicamente activa no estaría en condiciones de reinsertarse al mercado laboral porque el prolongado período de desempleo que enfrentó el mercado laboral estadounidense “disminuyó permanentemente el potencial productivo de la fuerza laboral a través de la pérdida de la aprendizaje en el puesto de trabajo y por la atrofia de las habilidades” (Aaronson *et al.* 2014 y Eichengreen 2014, 44).

Aparte de los factores que están afectando al trabajo, Gordon sostiene que existen problemas que están incidiendo con el crecimiento de las tasas de productividad como, por ejemplo, la productividad laboral y la productividad total de los factores.⁷ Gordon atribuye a que los niveles de productividad estarían decayendo debido a que el impacto generado por la Segunda Revolución Industrial enfrenta retornos decrecientes desde 1970, y la Tercera Revolución Industrial no tiene las mismas capacidades para impulsar la productividad que su predecesora (Gordon 2016).

Respecto a los problemas estructurales, Gordon tiene una visión pesimista sobre el futuro del crecimiento económico estadounidense, basado en cuatro ‘vientos en contra’ que ya se están manifestando actualmente y que están incidiendo en el crecimiento de la productividad. El primer ‘viento en contra’ es el crecimiento de la inequidad en la distribución de la renta está, entre otras cosas, aplastando a la clase media y obrera debido a la disminución del rol de los sindicatos, la caída de los salarios, los procesos de automatización del trabajo, los efectos de la globalización –*outsourcing*, por ejemplo–, entre otros. El segundo es la disminución del rol de la educación como creador de crecimiento de la productividad debido a que la tasa de escolaridad secundaria alcanzó niveles máximos y la existencia de problemas de calidad y de asequibilidad en el sistema educativo. El tercer ‘viento en contra’ es el factor demográfico porque la salida de los *baby boomers* del mercado laboral y la reducción de la tasa de participación de la fuerza laboral inciden directamente en la productividad. Finalmente, los elevados niveles de deuda que posee Estados Unidos obligarán al gobierno federal a tomar medidas para reducirlo –ya sea con incremento de impuestos, una reducción de gastos o una

⁷ La productividad laboral está expresada como PIB por hora trabajada. La productividad total de los factores es conocida también como el Residuo de Solow: representa el progreso tecnológico, mejoras tecnológicas, etc.

combinación de ambos–, generando de esa forma una reducción del crecimiento del ingreso disponible en relación con la renta real antes de impuestos y transferencias (Gordon 2014, 2015 y 2016).

Por otro lado, el estancamiento secular, visto desde el lado de la demanda agregada, establece que el bajo crecimiento económico responde a que el crecimiento del Producto Interno Bruto efectivo está por debajo del Producto Interno Bruto potencial pese a que las tasas de interés son próximas al cero por ciento. Según las palabras de Lawrence Summers:

Supongamos que la tasa de interés real de corto plazo que fue consistente con el pleno empleo haya caído a -2% o -3% por algunas veces a mediados de [la década del año 2000] [...] Entonces, incluso con un estímulo artificial a la demanda procedente de toda esa imprudencia financiera, no se podrá ver ningún exceso de demanda [...] la tasa de interés nominal de cero es un inhibidor crónico y sistémico de la actividad económica que detiene [a las economías avanzadas] por debajo de su potencial (Summers 2013).

La teoría macroeconómica keynesiana sostiene, a través del modelo ISLM, la relación inversa entre la demanda agregada con la que el mercado de bienes –curva IS– y las tasas de interés. Según este modelo, una reducción de las tasas de interés incrementa el gasto de inversión y, a su vez, la demanda agregada (Miskin 2007 y Dornbusch, Fischer y Startz 2004). Este precepto teórico difiere en un contexto de estancamiento secular pues “los hogares no están consumiendo lo suficiente y las empresas no están invirtiendo lo suficiente aún con tasas de interés cercanas a cero” (Eichengreen 2014).

Para comprender cómo el estancamiento secular afecta a la demanda agregada, Lawrence Summers (2014b) sugiere que el bajo desempeño de las economías más avanzadas responde a que “la transformación de la estructura de la economía ha llevado a un cambio significativo en el equilibrio natural entre el ahorro y la inversión” (Summers 2014b, 69). Según Summers, la caída de la inversión responde a varios factores como, por ejemplo, la disminución del crecimiento demográfico en los países desarrollados; la reducción de los precios relativos a los bienes de capital, la cual reduce la cantidad de ahorro necesaria para satisfacer una inversión; la dificultad de empresas tecnológicas como *Google* o *Apple* para lidiar con el exceso de efectivo; la acumulación de grandes reservas internacionales por parte de las economías emergentes; el incremento de la demanda de activos seguros; el crecimiento de la

propensión al ahorro debido al incremento de la inequidad; la subida de los costos de la intermediación financiera, entre otros (Summers, 2014b y 2015).

Otro factor que explicaría la reducción de la demanda respondería al excesivo ahorro y la disminución de la inversión. Paul Krugman (2014), y Olivier Blanchard, Davide Furceri y Andrea Pescatori (2014) señalan que uno de los legados de la crisis financiera global fue los elevados niveles de deuda públicos y privados adquiridos en el período de la Gran Moderación (Krugman 2014; Blanchard, Furceri y Pescatori 2014). Tras la crisis financiera global, inició un proceso de reducción de deuda que requirió de altos niveles de ahorro. Esto obligó a que los hogares redujeran sus niveles de consumo y que las empresas recorten su gasto de inversión, generando de esa manera una reducción de la demanda agregada (Krugman 2013b; Eichengreen 2014; Blanchard, Furceri y Pescatori 2014).

En definitiva, la hipótesis del estancamiento secular constituye en una amenaza para la economía estadounidense puesto que el país tendría que escoger entre un crecimiento económico lento o estabilidad financiera; y porque el crecimiento económico alcanzado 1870 y 1970 se convirtió en un episodio “único e imposible de repetir” (Summers 2014b y Gordon 2016, 3).

Capítulo 2

El deterioro del presupuesto estadounidense

El presupuesto de Estados Unidos está dominado por los programas de jubilación, Seguridad Social y Medicare –vagamemente hablando, el gobierno federal de post Guerra Fría es un gran fondo de pensión que también tiene un ejército.

–Paul Krugman 2001

Yo, sin embargo, sitúo a la economía entre las primeras y más importantes virtudes republicanas, y a la deuda pública como uno de los grandes peligros a temer.

–Thomas Jefferson, citado en The Library of Congress 2010, 77

La crisis *subprime* de 2007, resultado de la explosión de una burbuja especulativa en el sector inmobiliario estadounidense, fue un hecho sin precedentes para la economía global porque ésta desembocó en una crisis financiera y económica tanto para Estados Unidos como para el resto del mundo (Stiglitz 2010). Las secuelas fueron tales que convirtieron a la crisis *subprime* en la peor después de la Gran Depresión (Stiglitz 2010; Reinhart y Rogoff 2011). Pese a que inició hace ya nueve años, sus efectos siguen siendo palpables tanto en la economía global como en la estadounidense.

Si bien las políticas contracíclicas implementadas por los gobiernos de George W. Bush y Barack Obama lograron atenuar los efectos de la crisis, el sector fiscal aún adolece de sus efectos. De hecho, el *Council on Foreign Relations* –CFR, por sus siglas en inglés– (2014) señaló que, desde agosto de 2011 hasta febrero 2014, los Estados Unidos enfrentó

una era de incertidumbre fiscal sin parangón en los tiempos modernos. Durante ese período de dos años, hubo cuatro negociaciones con puntos muertos que llevaron al país a días de entrar moratoria de pago [...]. A finales de 2012, el país casi cayó al “abismo fiscal” que hubiera detonado incrementos tributarios y recortes en el gasto [...]. Luego un cierre económico

sobrevenido en el otoño de 2013 porque el Congreso no aprobó el presupuesto a tiempo. Según un análisis, los niveles de incertidumbre fiscal desde 2011 fueron un 50 por ciento más alto comparado con el periodo 1986-2010 (CFR 2014, 6).

Para comprender esta etapa de incertidumbre fiscal y sus implicaciones en el sector de defensa estadounidense, el siguiente capítulo explorará el presupuesto federal estadounidense, analizará el deterioro presupuestario y sus efectos tras la Gran Recesión, y finalmente abordará la crisis política de 2011, cuyo desenlace dio paso a la aprobación de la Ley de Control de Presupuesto de 2011.

2.1 Sobre el presupuesto estadounidense

El presupuesto federal estadounidense se plasma en el documento denominado *Budget of the United States Government*. Este documento constituye en “la principal herramienta de planificación financiera y control” (Department of the Treasury 2014, ii). Este documento, expedido por la Oficina de Administración y Presupuesto –OBM, por sus siglas en inglés–, es “una colección de documentos que contiene el mensaje del presidente, información sobre las propuestas presupuestarias del presidente para un determinado año fiscal y otras publicaciones presupuestarias que han sido emitidas en el transcurso de año fiscal” (GPO s/f, About Budget of the United States Government).

El presupuesto es una herramienta de control porque “provee de los medios para que el presidente y el Congreso decidan cuánto dinero gastar, qué gastar y cómo incrementar el dinero que se ha decidido gastar” (Department of the Treasury 2014; OMB 2012, 125). Por otro lado, el presupuesto es un documento de planificación financiera porque las decisiones que el Ejecutivo y el Legislativo toman para la elaboración del presupuesto de los Estados Unidos tiene implicaciones tanto para el gobierno federal, como para los gobiernos estatales y locales, ciudadanos estadounidenses e, inclusive, a nivel mundial (Department of the Treasury 2014; OMB 2012).

2.1.1 El proceso del presupuesto

El presupuesto del gobierno de los Estados Unidos “consiste en varios volúmenes que exponen los objetivos fiscales del presidente y las prioridades para la asignación de recursos por el gobierno” (OBM 2012, 125). Además, este documento incluye proyecciones por los próximos nueve años con la finalidad de reflejar los efectos a largo plazo. También incluye los niveles de financiación provistos para el año fiscal vigente y los datos completos del año

fiscal más reciente con la finalidad de proveer de información para que el lector compare los estimados del presupuesto con datos contables (OBM 2012, 125). El proceso de elaboración del presupuesto estadounidense es una actividad cíclica que consta de tres etapas: formulación del presupuesto del presidente; acción emprendida por el Congreso; y ejecución del presupuesto (OMB 2012; Heniff, Lynch y Tollestrup 2012).

Allen Schick (2007) sostiene que “el proceso y la política para elaborar el presupuesto gira en torno dos instituciones importantes en el poder gubernamental: la presidencia y el Congreso”. A lo largo de más de doscientos años de historia estadounidense, estas dos instituciones “han competido por poder político, a veces cooperando y a veces confrontándose una con otra. En ocasiones, el Congreso ha obtenido ventaja; en otras, el presidente” (Schick 2007, 8). Esto constituyó un elemento clave para comprender la capacidad de incidencia que adquirió la Cámara de Representantes –liderada por los republicanos– para incidir en las políticas de Barack Obama, a través del control del proceso de elaboración del presupuesto. Para Schick, “el dominio de uno ha correspondido con la debilidad del otro” (Schick 2007, 8).

Formación del presupuesto por parte del presidente

La elaboración de la propuesta presupuestaria por parte del presidente es un proceso que toma muchos meses de antelación porque requiere que el Ejecutivo elabore el presupuesto general y los lineamientos de política fiscal al menos nueve meses antes de entregar la propuesta al Congreso –en febrero de cada año– y al menos 18 meses antes de que comience el año fiscal –en octubre de cada año– (OMB 2012, 125).

Este proceso inicia en la primavera de cada año con la elaboración de la propuesta presidencial por parte de la Oficina de Administración y Presupuesto. Esta oficina trabaja conjuntamente con las agencias federales para establecer directrices específicas y planificar los niveles presupuestarios, tanto para el ejercicio fiscal y al menos para los siguientes próximos nueve años con la finalidad de reflejar los efectos del presupuesto en el largo plazo (OMB 2012 y GAO 2005).

En otoño, las agencias federales entregan las solicitudes presupuestarias a la OBM, quien revisa y analiza dichas solicitudes conjuntamente con las agencias federales con la finalidad de identificar cuestiones que deben ser resueltas o explicadas. Cuando existen discrepancias entre la OBM y las agencias, el presidente es quien las resuelve. Una vez resueltas, inicia la

preparación de la documentación presupuestaria, la cual incluye variables económicas como tasas de interés, crecimiento económico, inflación, desempleo, etc. Comúnmente la propuesta presidencial se entrega al Congreso el primer lunes de febrero (OMB 2012, 125 y 126; GAO 2005).

Acción emprendida por el Congreso

En esta etapa, la Oficina del Presupuesto del Congreso entrega a los comités presupuestarios del Senado y la Cámara de Representantes un informe anual denominado *The Budget and Economic Outlook*, el cual proyecta los ingresos y gastos federales para los próximos diez años (GAO 2005). Paralelamente, la OBM revisa la propuesta presidencial del presupuesto y elabora un informe para los comités presupuestarios del Congreso (Starks y Brooks 2008; GAO 2005). En esta etapa del proceso, el Congreso tiene la capacidad para aprobar, modificar o rechazar la propuesta del Ejecutivo; modificar los niveles de financiamiento; incluir o eliminar programas no solicitados; y realizar cambios en la recaudación tributaria (OMB 2012).

Para compilar todas las observaciones hechas de la propuesta presupuestaria del presidente, el Congreso elabora un documento concurrente a la del Ejecutivo denominado resolución presupuestaria *–budget resolution–* (OMB 2012). Si bien la resolución presupuestaria no es ley, porque no es aprobada por el presidente, ofrece al Legislativo de “un marco el cual cada comité del Congreso prepara los proyectos de ley de asignaciones y otras piezas de legislación relacionado a los gastos e ingresos” (OMB 2013, 126).

Posteriormente, los subcomités de la Cámara de Representantes y el Senado presentan la resolución presupuestaria que posteriormente será revisada y puesta a votación. Si dicho documento es rechazado se lleva a cabo una reunión en donde los miembros de ambas cámaras discuten para resolver discrepancias. Nuevamente se reúnen las cámaras y si ambas coinciden en sus propuestas, se elabora una resolución concurrente final (Starks y Brooks 2008; OMB 2012). Aquí, el Congreso elabora una resolución presupuestaria conjunta, la cual incluye la asignación tanto de la autoridad presupuestaria como los desembolsos a los Comités de Asignación y a cada subcomité.¹ Se espera que la resolución presupuestaria sea aprobada por el Congreso el 15 de abril de cada año (OMB 2012).

¹ Autoridad presupuestaria es “la [a]utoridad provista por ley federal para entrar en obligaciones financieras que resultarán en desembolsos inmediatos o futuros relacionados con los fondos del gobierno federal” (GAO 2005,

Una vez aprobada la resolución presupuestaria, la Cámara de Representantes inicia con la elaboración de los proyectos de ley para asignaciones presupuestarias –*appropriations bills*– y autoriza la legislación para dar inicio a la asignación de recursos a los programas federales (OMB 2012). Para ello, los Comités de Asignaciones de la Cámara de Representantes y el Senado se subdividen en doce subcomités (Tollestrup 2011, 12).²

Estos subcomités “tienen jurisdicción sobre agencias o programas federales específicos y [son] responsable[s] de la [elaboración] de los proyectos de ley de asignaciones” (GAO 2005; 110). Para ello, los subcomités compilan información de las agencias federales, gasto de años anteriores y la propuesta presidencial; con dicha información los subcomités de ambas Cámaras ajustan posibles diferencias redactan un proyecto de ley de asignaciones final (Starks y Brooks 2008; GAO 2005 y Schick 2007).

Ejecución del presupuesto

Finalmente, en esta etapa, el Congreso promulga los proyectos de ley para asignaciones presupuestarias y envía al presidente, quien tiene la potestad de aprobar o vetarlo si es sustancialmente distinto a la propuesta elaborada por la OBM. En el caso de ser vetado, los proyectos de ley de asignaciones regresan al Congreso para su revisión. El veto presidencial puede ser anulado si el proyecto de ley se aprueba con un mínimo de dos tercios de los votos de cada Cámara (Starks y Brooks 2008). Por ley, el presupuesto de los Estados Unidos tiene que ser aprobado por el Congreso y el presidente antes del 1 de octubre, fecha en la que inicia el año fiscal (Starks y Brooks 2008). Cuando el presidente firma los doce proyectos de ley para asignaciones, estas se convierten en ley y el proceso de elaboración del presupuesto culmina (Kramer 2012).

En caso de que no se promulguen en la fecha establecida, el Congreso debe aprobar una resolución conjunta llamada resolución continua –*continuing resolution*–, la cual es una ley interina que “provee de autoridad a las agencias afectadas para que continúen sus operaciones [hasta] una fecha específica o hasta que se promulguen las asignaciones regulares” (OMB

20). En otras palabras, la autoridad presupuestaria es “el límite legal para que las agencias presupuestarias [gasten en un proyecto o programa específico]” (Kramer 2012, 32).

² Los subcomités son: Agricultura, Desarrollo Rural, Administración de Alimentos y Medicamentos, y Agencias Relacionadas; Comercio, Justicia, Ciencia y Agencias Relacionadas; Construcción Militar, Asuntos de Veteranos y Agencias Relacionadas; Defensa; Energía y Desarrollo de Agua y Agencias Relacionadas; Estado, Operaciones en el Exterior y Programas Relacionados; Departamento de Seguridad Nacional; Departamento del Trabajo, Salud y Servicios Humanos, Educación y Agencias Relacionadas; Interior, Ambiente y Agencias Relacionadas; Poder Judicial; y Transporte, Vivienda y Desarrollo Humano y Agencias Relacionadas.

2012, 127). Si una agencia gubernamental no recibe nuevas asignaciones, debido al que el Ejecutivo y el Legislativo no aprobaron las leyes de asignación o las resoluciones continuas, estas deben cesar operaciones, salvo aquellas relacionadas con “emergencias que involucran a la seguridad de la vida humana o la protección de la propiedad” (GAO 2005, 111). El cese de operaciones es denominado cierre federal *–federal shutdown–*, el cual puede durar días o varias semanas (Brass 2011 y OMB 2012).

2.1.2 Estructura del presupuesto

La economía de Estados Unidos se caracteriza por operar bajo un sistema mixto “de libre comercio y administración gubernamental”, en donde la empresa privada provee de bienes y servicios para satisfacer la demanda de los consumidores, mientras que el gobierno, además de proveer de bienes y servicios, particularmente aquellos que el sector privado no está dispuesto o es incapaz de proveer como, por ejemplo, operaciones de rescate, defensa nacional, exploración espacial, redes viales, sistema judicial y programas de atención social, e implementa políticas “para influenciar la economía cuando la economía no está operando normalmente” a través de política monetaria o fiscal (Starks y Brooks 2008, 189 y 190).

Para proveer de bienes y servicios, el gobierno federal “recauda billones de dólares en ingresos tributarios anualmente” (Kramer 2012, 100). Este proceso de recaudación se lo realiza a través de la recolección de varios tipos de impuestos que tienen la particularidad que “algunos financian programas gubernamentales específicos, mientras otros financian al gobierno en general” (Kramer 2012, 100).

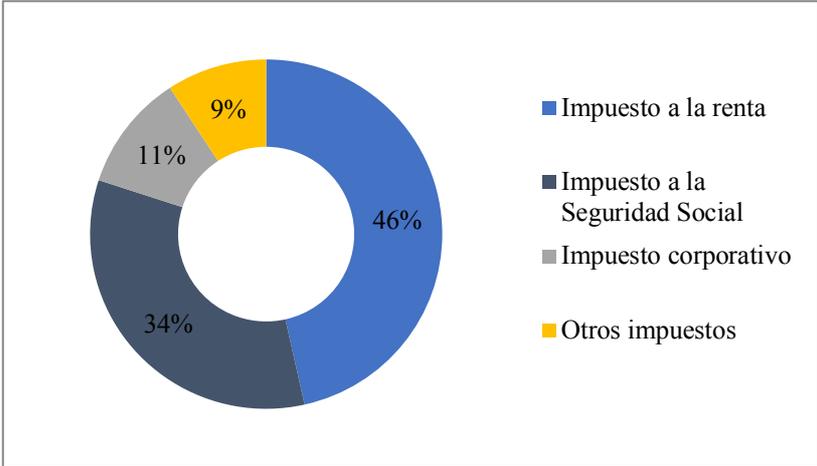
Componentes del ingreso federal

Los ingresos federales provienen de tres importantes fuentes: el impuesto sobre la renta de las personas, el impuesto al Seguro Social y pensiones de jubilación y el impuesto sobre la renta de sociedades (Stiglitz y Walsh 2004; Kramer 2012). Para el año fiscal 2015 (FY 2015), el gobierno federal estadounidense recaudó aproximadamente 3,2 billones USD en ingresos tributarios *–receipts–*, de los cuales 1,5 billones USD provienen del impuesto a la renta personal, 1,1 billones USD del impuesto a la seguridad social y seguridad social, 342 000 millones USD de impuestos corporativos, y 292 000 millones USD por concepto de otros impuestos (OMB 2015a).³

³ Incluyen impuestos especiales, impuesto sobre las herencias y donaciones, aranceles, ingresos por intereses de la Reserva Federal y misceláneos.

La Figura 2.1 muestra la composición de los ingresos tributarios en términos porcentuales. Para el año fiscal 2015, el 46% del ingreso corresponde a la recaudación por concepto de impuesto a la renta, el 34% por impuesto a la Seguridad Social, el 11% por impuesto corporativo y el 9% es recaudación por concepto de impuestos sobre la herencia y donaciones, aranceles y otros impuestos menores.

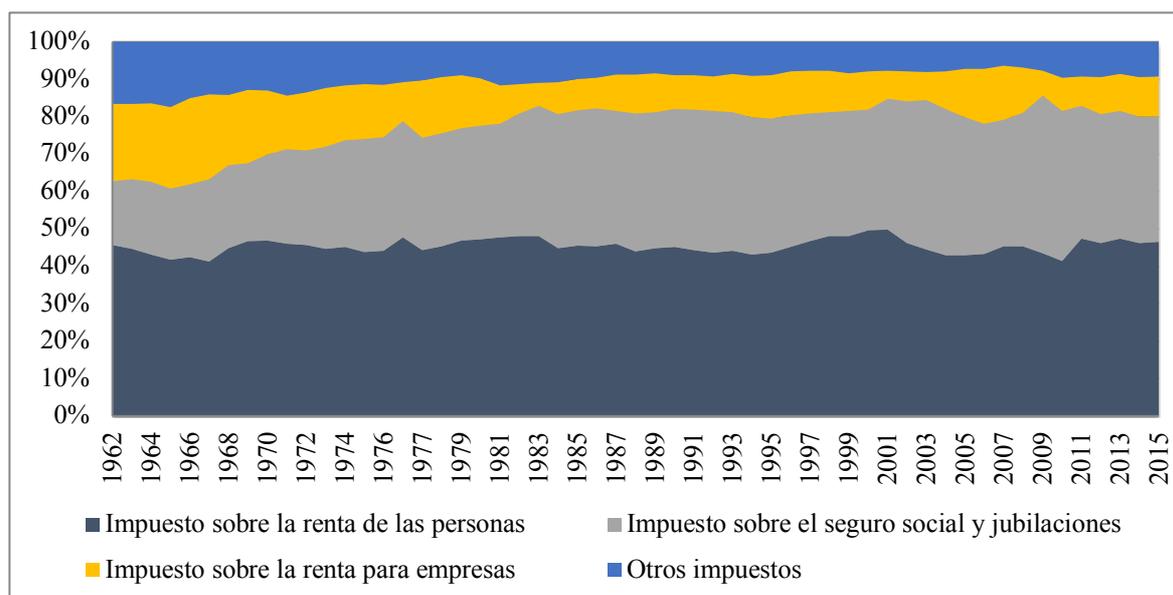
Figura 2.1 Composición del ingreso tributario (FY2015)



Fuente: OMB 2015a

Según Joseph Stiglitz y Carl Walsh (2004), la composición de los ingresos federales no ha experimentado modificaciones desde la década de 1980 (Stiglitz y Walsh 2004). La Figura 2.2 muestra la composición porcentual del ingreso tributario entre los años fiscales 1962 y 2015. Claramente se puede apreciar la homogeneidad de sus componentes desde la década de 1980, tal como mencionaron Stiglitz y Walsh.

Figura 2.2 Composición porcentual del ingreso tributario (FY1962-FT2015)



Fuente: OMB 2015

Componentes del gasto federal

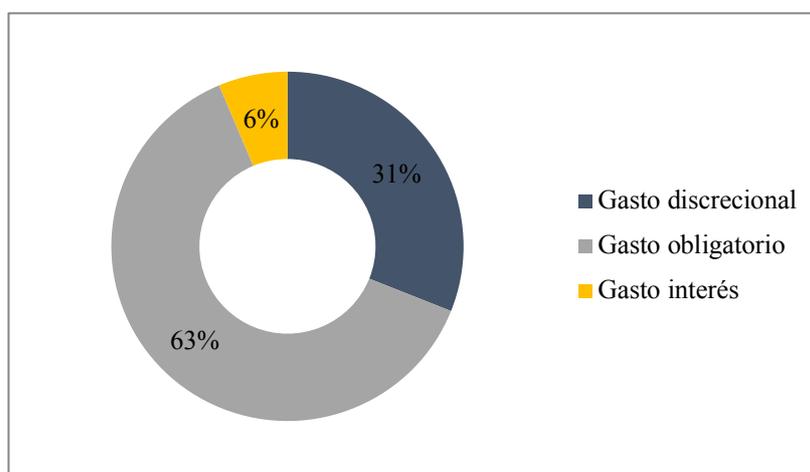
El Departamento del Tesoro estadounidense divide el gasto federal en tres componentes: gasto obligatorio, gasto discrecional y el pago de intereses de deuda (Kramer 2012). El gasto obligatorio se refiere a la porción del presupuesto que se asigna por ley para el financiamiento de programas gastos de transferencia como, por ejemplo, el Seguro Social, *Medicare*, *Medicaid* y cupones de alimentos (OMB 2012 y Stiglitz y Walsh 2004). En cambio, el gasto discrecional es aquel gasto anual que asigna el Congreso de manera discrecional a sectores como defensa, educación, transporte y cubre los gastos operativos de la mayoría de las agencias federales (Stiglitz y Walsh 2012; Schick 2007). Por su parte, el pago de intereses de deuda es aquel gasto destinado a los intereses que paga el gobierno de su deuda acumulada, descontando los intereses que recibe por los activos que posee (Kramer 2012).

Si bien el gasto obligatorio constituye en el componente más grande del gasto federal, al representar aproximadamente más de la mitad del gasto federal, el gasto discrecional, el cual constituye aproximadamente un tercio del gasto, es el que recibe más escrutinio de las personas, medios de comunicación y los grupos de cabildeo porque “el presupuesto discrecional cambia anualmente a discreción de los legisladores, por lo que es sujeto a la influencia de ciudadanos comprometidos, grupos de interés especial y cabilderos, y es de interés periodístico para los medios de comunicación que quieren informar sobre el gasto del gobierno” (Kramer 2012, 125).

Para el año fiscal 2015 (FY 2015), el gasto del gobierno federal estadounidense –*outlays*– fue de aproximadamente 3,8 billones USD, de los cuales 2,4 billones USD correspondieron al gasto obligatorio, 1,1 billones USD al gasto discrecional y USD 229 000 millones USD corresponde a gasto de intereses (OMB 2015a).

La Figura 2.3 muestra la composición del gasto público en el año fiscal 2015. En términos porcentuales, el 63% del gasto público correspondió al gasto obligatorio, el 31% fue el gasto discrecional y el 6% del gasto fue por concepto de pago de intereses de deuda.

Figura 2.3 Composición del gasto público (FY2015)



Fuente: OMB 2015^a

El peso económico del gasto obligatorio y la relevancia política del gasto discrecional

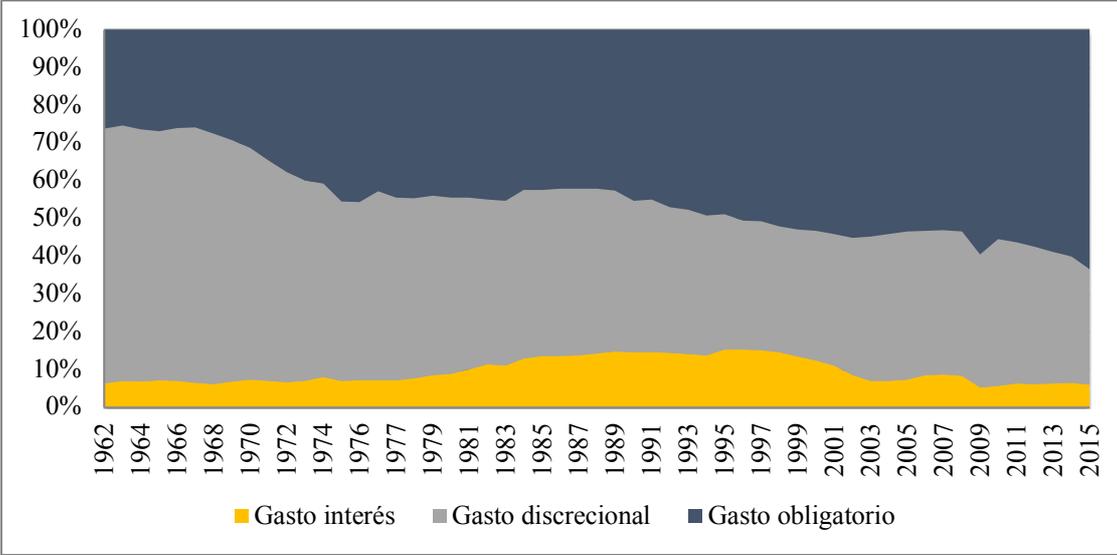
En el transcurso de las últimas décadas, el gasto obligatorio ha adquirido mayor participación dentro del presupuesto federal. Según Mindy Levit, Andrew Austin y Jeffrey Stupak (2015) del *Congressional Research Service*, el gasto obligatorio representó casi un cuarto del total del gasto federal en el año 1962 (Levit, Austin y Stupak 2015). Posteriormente, este gasto se incrementó cuando el gobierno de Lyndon Johnson incorporó los programas de la Gran Sociedad, tales como el *Medicare* o *Medicaid*, ascendiendo hasta casi 45% del total del gasto en 1975 (Levitan y Taggart 1976-1977; Levit, Austin y Stupak 2015; OMB 2015b).⁴

⁴ En 1964, el entonces presidente Lyndon Johnson impulsó “el paquete de programas sociales más ambicioso jamás emprendido en los Estados Unidos”. Este programa incorporó casi 200 nuevas leyes que dieron inicio a programas como protección a los derechos civiles, reducción de la pobreza, fomentar la educación, ampliar las coberturas de salud pública, fomentar las artes, proteger el medio ambiente, desarrollo urbano, protección a los consumidores, y eliminar las preferencias migratorias a inmigrantes provenientes de Europa (The Washington Post 2014).

Consecutivamente, el gasto obligatorio tuvo un crecimiento plano entre mediados de la década de 1980 y 1990 para luego ascender durante la década de 1990 hasta registrar casi el 60% del total del gasto federal en el año fiscal 2014 (Levit, Austin y Stupak 2015 y OMB 2015b).

La Figura 2.4 muestra la evolución de los componentes del gasto federal entre los años 1962 y 2015. En la gráfica se puede apreciar una contracción del gasto obligatorio, mientras que el gasto obligatorio creciente del gasto obligatorio, mientras que se aprecia una reducción del gasto discrecional llega a convertirse en el mayor componente del gasto federal. Según proyecciones del *Congressional Budget Office* –CBO, por sus siglas en inglés–, este gasto continuará creciendo a lo largo de la década, especialmente por los incrementos en el gasto en salud pública (Levit, Austin y Stupak 2015).

Figura 2.4 Composición porcentual del gasto público (FY1962-FY2015)



Fuente: OMB 2015b

A lo que atañe al gasto obligatorio, la Constitución estadounidense confiere el poder fiscal al Congreso, la cual incluye la autoridad para recaudar impuestos y desembolsar fondos públicos para el gasto gubernamental (GPO 2007). Por ello, el presupuesto, especialmente el gasto discrecional, es un tema de muy político porque “representa las prioridades de los legisladores y votantes, el resultado de incontables esfuerzos de cabildeo y el sustento de millones de personas” (Kramer 2012, 127).

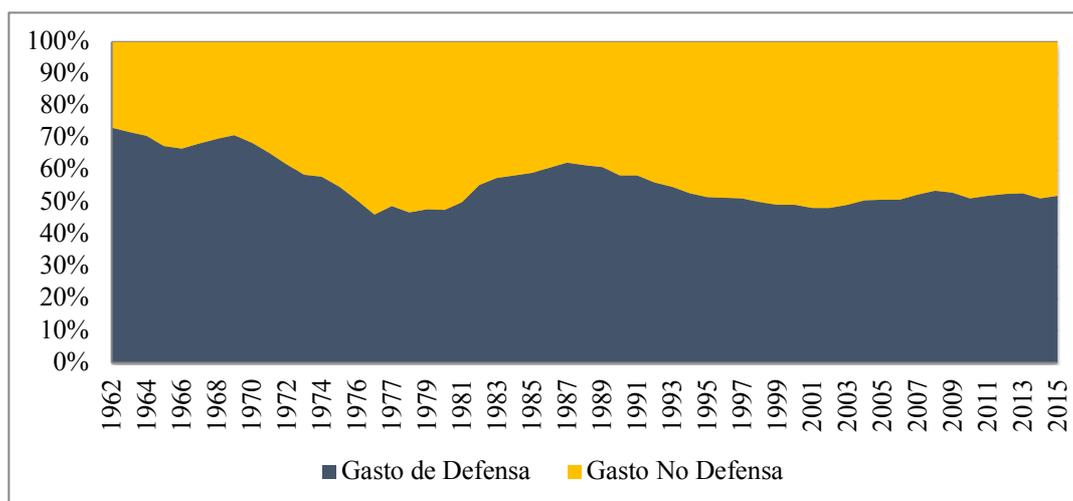
Si bien la Figura 2.4 mostró el gran peso que tiene el gasto obligatorio en el presupuesto estadounidense, los políticos estadounidenses no están en condiciones de modificarlo, reducirlo o eliminarlo debido al alto costo político y social que conlleva. Por ello, todos los involucrados en el presupuesto estadounidense recurren al gasto discrecional como el único espacio en donde pueden materializar o cumplir con su agenda o ideología política (Kramer 2012).

Por ello, el gasto discrecional es el componente del gasto total que es de nuestro estudio porque lo maneja directamente el Congreso. Este gasto comprende de dos partes: gasto de defensa y el gasto de no defensa. El gasto de defensa, como su nombre lo indica, es el gasto designado a programas y proyectos relacionados con la defensa nacional, mientras que el gasto de no-defensa es aquel que financia la mayor parte de agencias y programas federales como, por ejemplo, investigación en ciencia y tecnología, recursos naturales, energía, educación, etc. (Austin 2014).

En el año fiscal 2015, el gasto de defensa fue de aproximadamente 589 000 millones USD, mientras que el gasto de no-defensa fue de 558 000 millones USD. En términos porcentuales, el gasto de defensa representó el 51,39% del total del gasto discrecional, mientras que el gasto de no-defensa representó el 48,69% del gasto total discrecional (OMB 2015a).

La Figura 2.5 muestra la composición del gasto discrecional entre los años 1962 y 2015. La gráfica revela una reducción del gasto de defensa a lo largo de las últimas décadas. De hecho, en el año 1962, este rubro representó en 73,23% del total del gasto discrecional; mientras que en el año 2015 constituyó el 51,39% del total del gasto discrecional (OMB 2015b).

Figura 2.5 Composición porcentual del gasto discrecional (FY1962- FY2015)



Fuente: OMB 2015b

2.2 El desequilibrio fiscal y sus efectos

En el Capítulo 1 se mencionó cuando “el Estado incurre en un déficit, debe endeudarse para pagar la diferencia entre sus gastos y sus ingresos. Cuando incurre en un déficit año tras año, debe endeudarse año tras año. El valor de este endeudamiento es la *deuda pública*, es decir, lo que debe el Estado [cursivas en el original]” (Stiglitz 2000, 698). En el caso de los Estados Unidos, “cuando todos los impuestos de un año dado son insuficientes para cubrir todos los gastos del gobierno [...] [El Departamento del] Tesoro pide prestado dinero para compensar la diferencia” (Kramer 2012, 100).

Una particularidad del presupuesto estadounidense es que el gobierno federal posee una amplia historia en incurrir déficits presupuestarios multianuales, especialmente en períodos de guerra con excepción de la Gran Depresión (Masters 2012 y Thornton 2012). De hecho, en los últimos cincuenta años, el gobierno estadounidense incurrió en déficits presupuestarios con excepción de los años 1969, 1998, 1999, 2000 y 2001 (OMB 2014).

2.2.1 El deterioro presupuestario y estancamiento fiscal

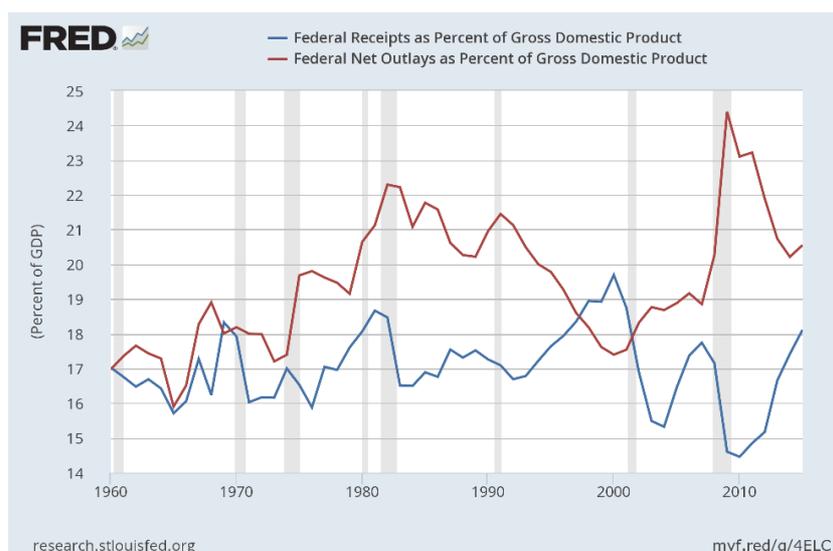
La política fiscal del gobierno de Bill Clinton (1991-2001) permitió que el presupuesto federal registrase un superávit fiscal por primera vez en 29 años. Las condiciones macroeconómicas de ese entonces hicieron que la *Congressional Budget Office* describiera al panorama presupuestario como “brillante” (CBO 2001, xiv citado en Ippolito 2008, 61). Sin embargo, las finanzas públicas tomaron un rumbo distinto con el ascenso de George Bush al poder porque los superávits alcanzados por su predecesor se tornaron deficitarios, producto

del incremento del gasto federal, la reducción de los ingresos tributarios y una recesión económica (Ippolito 2012; Neu, Mao y Cook 2013).

Con la Gran Recesión, el gobierno federal estadounidense recurrió a una política fiscal expansiva, alcanzando su punto crítico en el año 2009. En ese año, el gasto federal se incrementó en un 18%, de 2,9 billones USD en el año 2008 a 3,5 billones USD en el año 2009, mientras que los ingresos federales cayeron en un 17%, de 2,5 billones USD a 2,1 billones USD en el mismo período.

En términos porcentuales, los gastos federales se incrementaron del 20,2% del PIB en el año 2008 al 24,4% del PIB en el 2009, mientras que los ingresos federales cayeron del 17,1% del PIB al 14,6% del PIB en el mismo período, tal como muestra la Figura 2.6 (OMB 2015b).

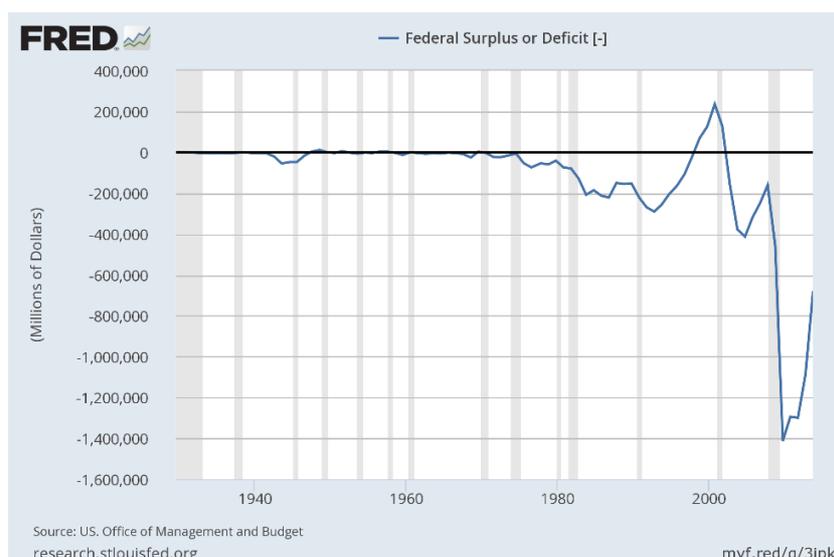
Figura 2.6 Ingresos y desembolsos federales (como porcentaje del PIB)



Fuente: Federal Reserve Bank of St. Louis 2015a

La Gran Recesión causó un incremento del gasto y una reducción de los ingresos federales. En consecuencia, esto generó un incremento, sin precedentes, del déficit presupuestario. Para el año 2009, el déficit ascendió a 1,4 billones USD, convirtiéndose en el más grande de la historia. Los efectos de la Gran Recesión en el presupuesto fueron tales que se registraron déficits superiores al billón de dólares en los tres años siguientes: 1,3 billones USD en 2010 y 2011, y 1,1 billones USD en 2012. (Labonte 2012 y OMB 2015b). La Figura 2.7 muestra la evolución del balance presupuestario estadounidense desde la Gran Depresión. Claramente se evidencia el enorme crecimiento del déficit presupuestario durante la Gran Recesión.

Figura 2.7 Balance presupuestario de Estados Unidos (en millones de USD)

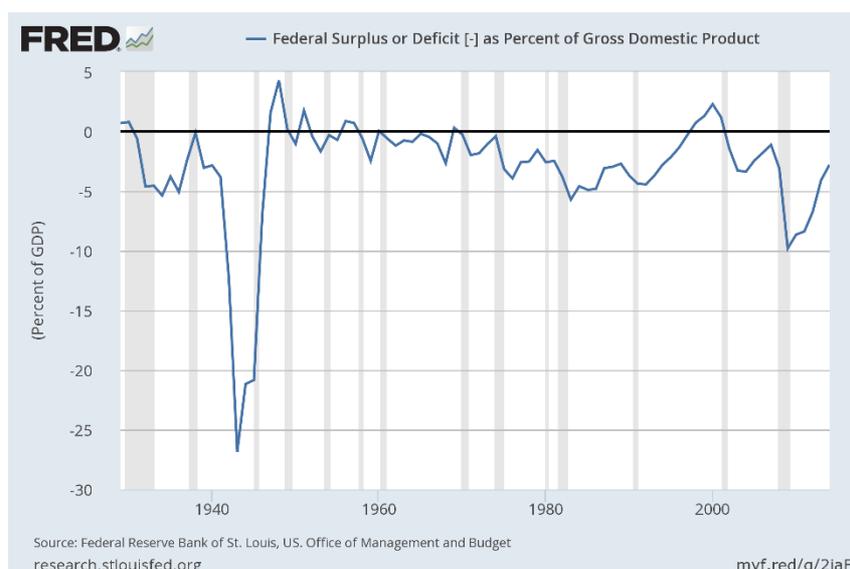


Fuente: Federal Reserve Bank of St. Louis 2015b

Analizando el presupuesto con relación al Producto Interno Bruto, el déficit del año 2009 fue del 9,8% del PIB, el más alto desde 1945, el cual fue del 21% del PIB (OMB 2015b). Si bien el déficit del 2009 no está entre los más grandes de la historia estadounidense si se lo compara a los déficits registrados durante o después de la Guerra Civil (1865), la Primera Guerra Mundial (1918-1919) y la Segunda Guerra Mundial (1942-1945), en donde se registraron valores superiores al 10% del PIB, el déficit de 2009 tiene la particularidad de ser el más grande en tiempos de paz, superando inclusive al déficit incurrido durante la Gran Depresión cuya deuda promedio fue 2,9% del PIB en el período 1930-1939 (Labonte 2012, 1; OMB 2015b).

La Figura 2.8 plasma la evolución del balance presupuestario estadounidense como porcentaje del PIB entre los años 1929 y 2014. Claramente se aprecia que los déficits registrados en período 2009-2012 son los más grandes desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Figura 2.8 Balance presupuestario de Estados Unidos (como porcentaje del PIB)

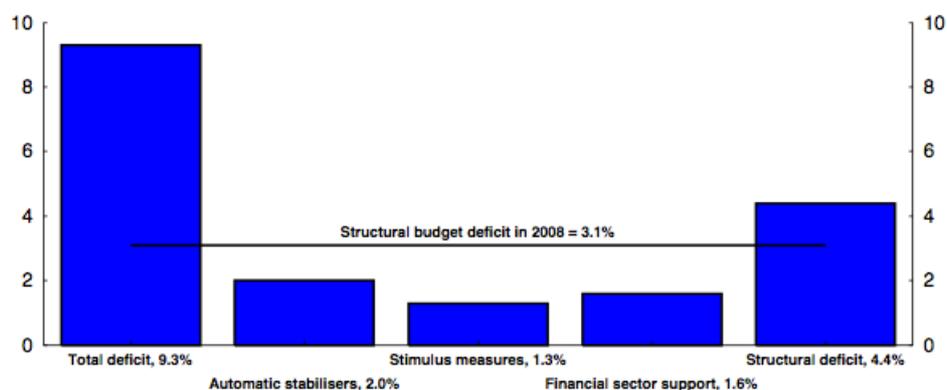


Fuente: Federal Reserve Bank of St. Louis 2015c

Debido a que el crecimiento del déficit presupuestario durante el período de la Gran Recesión es considerado como las “finanzas de guerra mundial, pero sin la guerra” (Ferguson 2010), es indispensable profundizar el análisis respecto a los factores que desencadenaron en el crecimiento del déficit. Patrick Lenain, Robert Hagemann y David Carey (2010) sostienen que el déficit fiscal de 2009 “se explica en parte por los efectos de la desaceleración cíclica, pero su origen es principalmente estructural”. Ellos estiman que los estabilizadores automáticos, las medidas de estímulo económico y el rescate al sector financiero tuvieron un rol parcial y que el mayor componente del déficit presupuestario de 2009 respondió a un déficit estructural “no relacionado a las políticas de anticrisis” (Lenain, Hagemann y Carey 2010, 9).

La Figura 2.9 ilustra los componentes que generaron el déficit presupuestario de 2009. Del total del déficit incurrido en aquel año, el 2% fue producto de los estabilizadores automáticos, 1,3% de las medidas de estímulo económico, 1,6% del rescate al sector financiero y el 4,4 respondió al déficit estructural que mantuvo los Estados Unidos en años anteriores. Para comprender con mayor detalle sobre el déficit estructural, Jeffrey Liebman (2013) explica que “más de la mitad del deterioro fiscal sucedió antes de la recesión de 2007-9”, principalmente por la combinación del gasto asociado con las intervenciones militares en Irak y Afganistán, la promulgación de un nuevo programa sanitario, la reducción de ingresos fiscales debido a los recortes impositivos aprobados en los años 2001 y 2003, y un débil desempeño macroeconómico (Liebman 2013, 3).

Figura 2.9 Componentes del déficit fiscal de 2009 (como porcentaje del PIB)

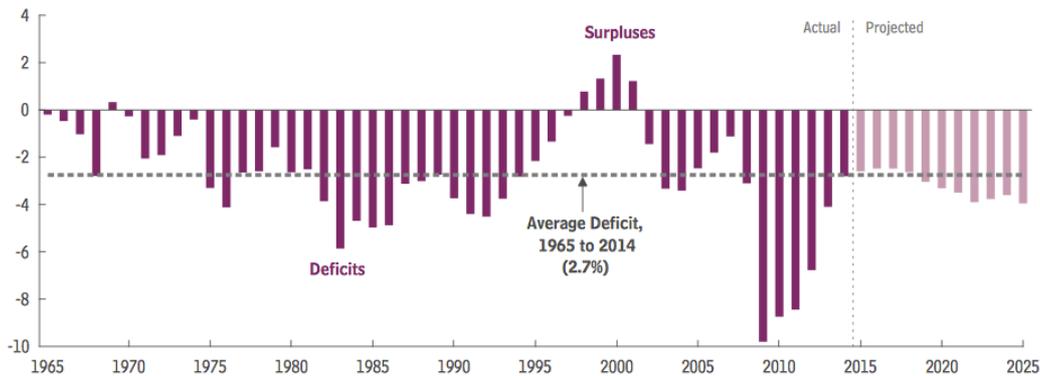


Fuente: Lenain, Hagenmann y Carey 2010

Si bien se evidenció una clara reducción del déficit a partir del año 2010, el problema radica en que las presiones fiscales persistirán aun cuando la actividad económica se reanuda y se retiren las políticas económicas anticíclicas porque Estados Unidos adolece de un problema estructural en su política fiscal desde la década de 1970 (Thornton 2012). Este aspecto de la política fiscal estadounidense representa un riesgo para sus finanzas públicas puesto que el problema deficitario limita la capacidad del gobierno federal estadounidense para responder eventos imprevistos como futuras crisis financieras, recesiones económicas o conflictos armados de gran envergadura (Lenain, Hagemann y Carey 2010; Kuznetsova y Kuznetsova 2014).

De hecho, la CBO proyecta que el déficit fiscal estadounidense se estabilizará entre el 2,5 y 3 por ciento del PIB hasta el 2019, valores que se incrementarán hasta alcanzar el 4 por ciento del PIB para el 2025, tal como muestra la Figura 2.10 (CBO 2015a). Aun cuando este valor sea relativamente bajo, el problema radica que no es lo suficientemente como para reducir de manera significativa el nivel de deuda que mantiene los Estados Unidos (Penner 2015).

Figura 2.10 Balance presupuestario (1965-2014) y proyección (2015-2025) como porcentaje del PIB

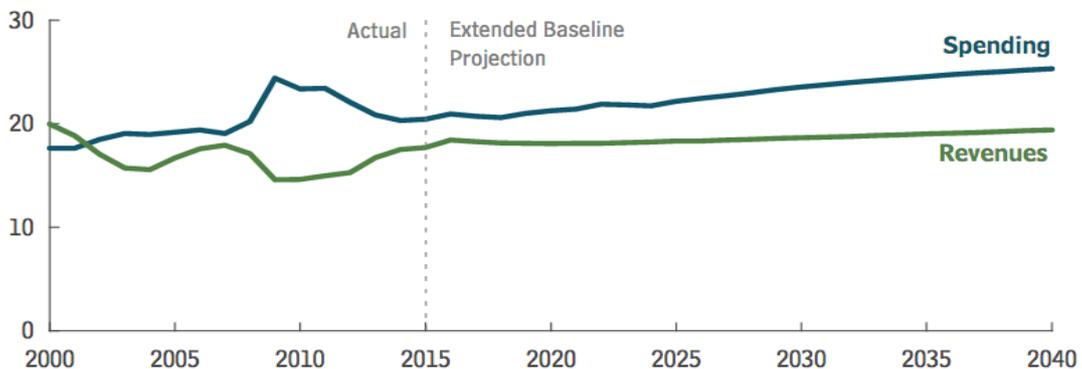


Fuente: CBO 2015a

Uno de los factores que explicaría la dificultad para reducir significativamente el déficit es la complejidad del panorama fiscal en largo plazo debido al estancamiento secular y factores demográficos. Para los próximos años, se espera un incremento sustancial de los costos de las pensiones jubilares y los derechos en salud, ya que la generación de los *baby boomers* comenzará a jubilarse alrededor del año 2015 (Stiglitz y Walsh 2004; Ippolito 2008; Eichengreen 2011).

La Figura 2.11 muestra las proyecciones de la *Congressional Budget Office* sobre los ingresos y gastos federales como porcentaje del PIB desde el año 2000 hasta el año 2040 y cómo la brecha fiscal podría extenderse después del año 2015 (CBO 2015c).

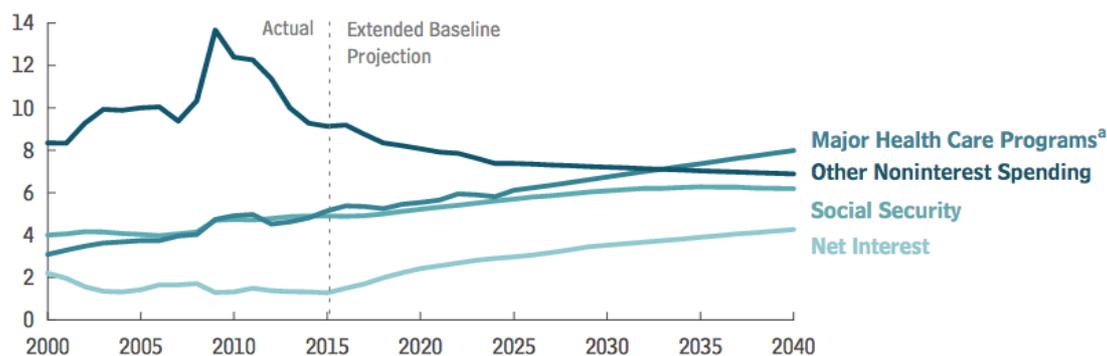
Figura 2.11 Ingresos y gastos totales período 2000-2040 (como porcentaje del PIB)



Fuente: CBO 2015c

Adicionalmente, la CBO realiza una proyección de los componentes del gasto total hasta el año 2040. La Figura 2.12 revela que el que el incremento del gasto total respondería a un aumento de los gastos en los programas sanitarios y de seguridad social, coincidiendo con la jubilación de los *baby boomers*, y por el incremento de los pagos de intereses netos por concepto de deuda (CBO 2015c).

Figura 2.12 Componentes del gasto total período 2000-2040 (como porcentaje del PIB)



Fuente: CBO 2015c

Así, el reto del gobierno estadounidense para el largo plazo depende de las presiones que enfrente el gasto obligatorio, especialmente por los tres programas de derechos más importantes que tiene el gobierno federal estadounidense: el Seguro Social, el *Medicare* y *Medicaid* ya que representan más del 75% del total del gasto obligatorio (Ippolito 2008).

2.2.2 El incremento de los niveles de deuda

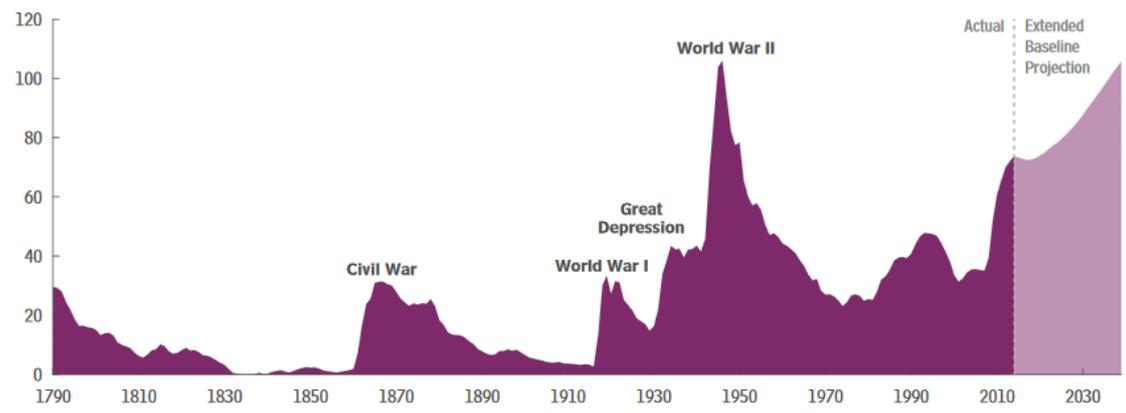
Con el inicio de la crisis financiera y el crecimiento del déficit presupuestario, la deuda como porcentaje del PIB se incrementó dramáticamente (Aizenman y Marion 2011). Como resultado, la deuda pública neta *–debt held by the public–* ascendió de 5,14 billones USD en el año 2007 a 7,98 billones USD en el año de 2009, lo que significó un incremento del 55,25% (Federal Reserve Bank of St. Louis 2015d). Los niveles de deuda expresados como porcentaje del PIB ascendieron de igual manera durante el mismo período: de 35,9% del PIB en el 2007 al 53,6% del PIB en el 2009, el valor más alto desde 1955 (Federal Reserve Bank of St. Louis 2015e).

Pese a que la Gran Recesión culminó en junio de 2009, los niveles de deuda continuaron ascendiendo en los años subsiguientes, tanto en valores nominales como con relación al PIB. Desde el fin de la Gran Recesión, la deuda ascendió de 7,55 billones USD a 13 billones USD

para finales del año 2014, lo que representó un incremento del 72,2% (Federal Reserve Bank of St. Louis 2015d).

Analizando la razón deuda/PIB, la deuda estadounidense creció del 53,6% del PIB en el 2009 al 74% en el 2014, el valor más alto desde 1950 (Federal Reserve Bank of St. Louis 2015d). Para tener una perspectiva más amplia de los niveles de deuda que mantiene los Estados Unidos en la actualidad, la siguiente gráfica plasma la evolución de la deuda pública estadounidense entre 1790 y 2030. En la Figura 2.13 se puede apreciar claramente que la deuda del año 2014, además de ser la más elevada desde la postguerra, es la más elevada en tiempos de paz.

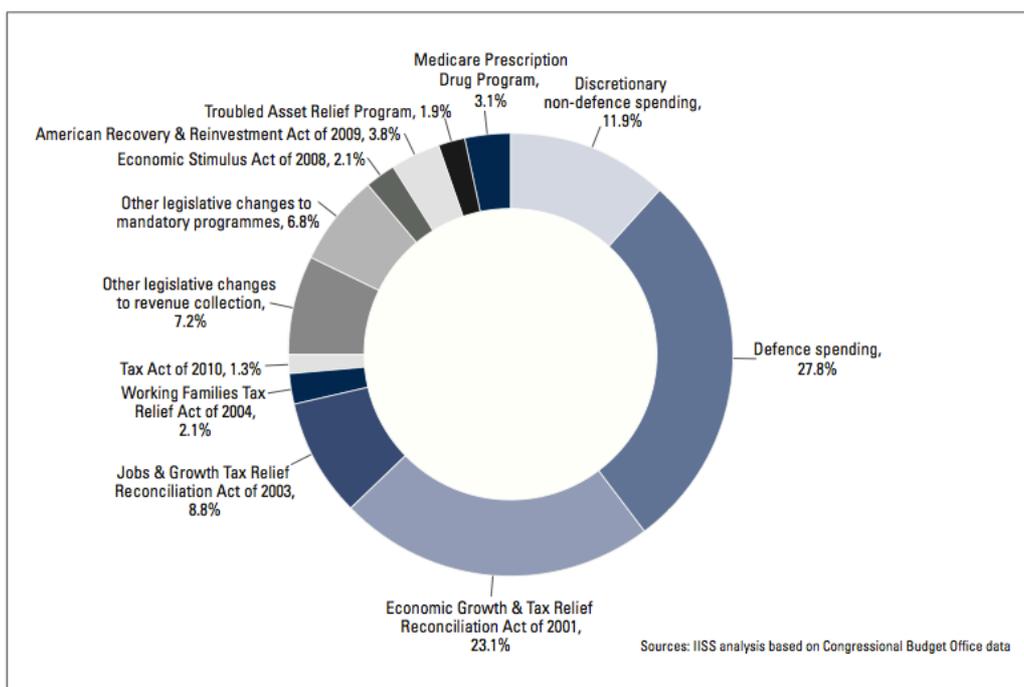
Figura 2.13 Deuda pública estadounidense de 1790 a 2030 (como porcentaje del PIB)



Fuente: CBO 2015c

Ahora bien, analizando los factores que desencadenaron en el incremento de los niveles de deuda de los últimos años, el informe *The Military Balance 2013* del *International Institute for Strategic Studies* (2013a) desglosa los elementos que causaron el incremento de la deuda pública entre los años 2001 y 2011 y revela que el gasto de defensa contribuyó con el 27,8% del incremento de la deuda total (IISS 2013a). Además, este instituto indicó que, sin el incremento del gasto discrecional en defensa, “la deuda pública de los Estados Unidos para el final del [año fiscal] 2011 sería de alrededor del 53,9% del PIB” (IISS 2013, 61).

Figura 2.14 Componentes impulsores del incremento de la deuda estadounidense (2001-2011)



Fuente: IISS 2013

Si bien es cierto que los niveles de déficit presupuestario y de deuda pública de los últimos años son elevados, es importante tomar en consideración que la economía estadounidense ha logrado superar altos niveles de déficit y de deuda a lo largo de su historia. De hecho, existe evidencia que sostiene que el déficit presupuestario estadounidense se reduce cuando los niveles de deuda son elevados (Bohn 2011 y Lo Cascio 2015). Además, a diferencia de otros países, Estados Unidos tiene la capacidad de “gastar más de lo que recaud[a] porque [puede] pedir fácilmente dinero prestado para compensar el déficit mediante bonos del gobierno”. También, el gobierno estadounidense “paga la tasa de interés más baja posible porque nunca ha dejado de pagar a sus acreedores los intereses que deben” (Taylor 2012, 9).

Pese a que el gobierno estadounidense puede equilibrar su presupuesto y de disfrutar de la ventaja de financiar sus déficits mediante emisión de deuda, el problema radica en que “la política fiscal de los [Estados Unidos] ha confiado crucialmente en la seguridad percibida de la deuda del [Departamento] del Tesoro” y en la promesa “de seguridad para los tenedores de bonos, respaldado únicamente por superávits primarios en respuesta a una elevada razón deuda/PIB” (Bohn 2011, 288 y 290).

El problema de este modelo radica en su vulnerabilidad en el mediano o largo plazo ya que factores como un incremento de los gastos en los programas de derechos (seguridad social, *Medicare*, *Medicaid*, etc.), un mediocre desempeño macroeconómico, un eventual incremento de las tasas de interés de los bonos del Departamento del Tesoro o una pérdida en la confianza por parte de los tenedores de deuda son factores que podrían desencadenar un deterioro en su capacidad de endeudamiento y de honrar la deuda de sus acreedores en el futuro.

2.2.3 La reducción de deuda: ¿un callejón sin salida?

Si bien la deuda pública estadounidense ascendió a niveles exorbitantes que han generado debate tanto a nivel político, económico, militar, etc., la historia revela la capacidad de este país para reducir sus niveles de deuda. A lo largo de la historia, los niveles de deuda en relación al PIB han logrado ser reducidos mediante cinco mecanismos: crecimiento económico, el cual permitiría reducir los niveles de deuda en relación al Producto Interno Bruto; la implementación de políticas de ajuste o austeridad fiscal que permitan reducir el gasto o incrementar los ingresos; una eventual inflación que erosione el valor real de la deuda que mantienen los acreedores con el gobierno estadounidense; que el gobierno se declare en moratoria de pago de deuda o que reestructure su deuda con sus acreedores; y la implementación de medidas que faciliten una represión financiera (Reinhart y Sbrancia 2011; Aizenmann y Marion 2011).

En el caso de Estados Unidos, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, la deuda federal bruta registró 118,9% del PIB y la deuda neta ascendió al 106,1% del PIB en 1946 (OMB 2015b). Esta deuda se redujo en un 85% en un período de tres décadas debido a la reducción del déficit presupuestario, una economía en expansión, el incremento de los niveles de precios que erosionaron el valor de los bonos y la liquidación de la deuda mediante represión financiera (Hall y Sargent 2010, 13; Aizenman y Marion 2011; Reinhart y Sbrancia 2011).⁵ Suena tentador afirmar que la deuda actual puede reducirse con las mismas herramientas empleadas durante la postguerra o que el gobierno federal puede financiar sus déficits presupuestarios *ad infinitum*.⁶ Sin embargo, existen limitaciones económicas y políticas que

⁵ La represión financiera describe a las medidas que toman los gobiernos para incrementar las arcas fiscales y/o reducir la deuda. Estas medidas incluyen la implementación de límites a las tasas de interés, la incorporación de controles de capital y la nacionalización de bancos privados, todo esto con la finalidad de direccionar fondos hacia el gobierno (Reinhart y Sbrancia 2011).

⁶ Henning Bohn (2011) menciona que, en la actualidad, el rendimiento de los bonos del Tesoro de largo plazo ajustados a la inflación es menor al 2% y que el rendimiento de los bonos del tesoro de corto plazo es cercano al 0%. Esto ofrece una “extraordinaria posición privilegiada” para el gobierno estadounidense puesto que le ofrece

impiden la reducción de la deuda pública estadounidense. El problema de reducir sus elevados niveles de deuda yace en que la actual economía estadounidense difiere significativamente a la economía de postguerra, lo cual limita sus capacidades para reducir su deuda pública. Así, los factores que contribuyeron con la reducción de la deuda después de la Segunda Guerra Mundial no necesariamente podrán reducir los actuales niveles de deuda.

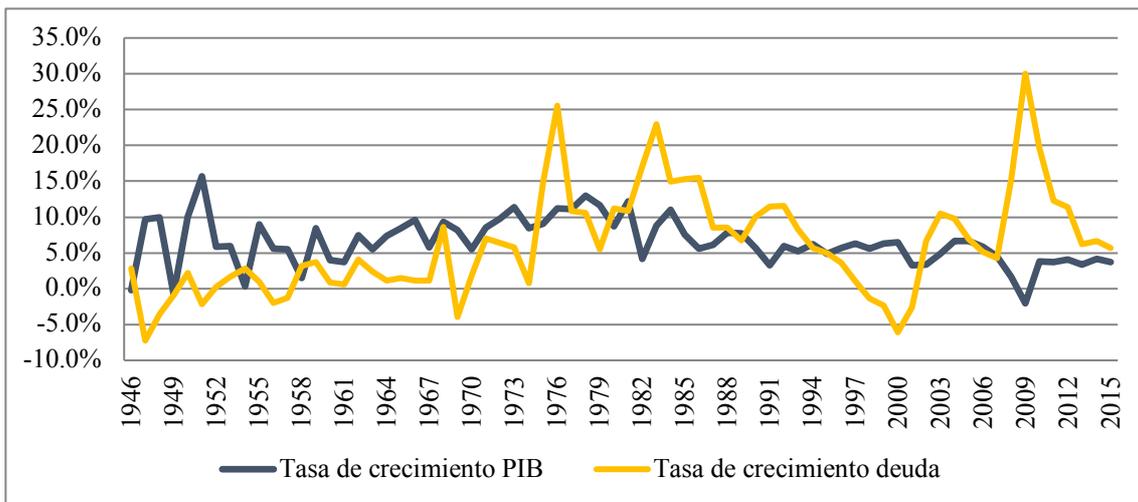
Por ejemplo, en la actualidad, Estados Unidos no puede reducir su deuda con un crecimiento acelerado del Producto Interno Bruto porque, en un contexto de posible estancamiento secular, se espera que el crecimiento económico sea anémico y prolongado. A diferencia del contexto actual, la economía estadounidense de postguerra logró reducir su elevado nivel de deuda coincidió con el periodo de mayor crecimiento y desarrollo económico.

Robert Gordon (2016) señala que la economía estadounidense entre los años de 1879 y 1970 disfrutó de un ‘siglo especial’ que fue único e irrepetible, en donde se registraron elevados niveles de crecimiento económico, de productividad y de avances tecnológicos (Gordon 2016). Estos beneficios generados durante el ‘siglo especial’, sumado a que la Segunda Guerra Mundial fue “posiblemente el contribuyente más importante” para el crecimiento económico de postguerra dan señales que el panorama del crecimiento económico estadounidense a futuro no es tan prometedor (Gordon 2016, 537).

La Figura 2.15 compara la serie de tiempo de las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto y la deuda estadounidense entre los años 1946 y 2015. En la gráfica se aprecia que la tasa de crecimiento del PIB es superior al crecimiento de la tasa de deuda estadounidense en los primeros años de postguerra. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la deuda supera a la del crecimiento económico a partir de la década de 1970 y permanece así hasta mediados de la década de 1990 en donde la tasa de crecimiento de la deuda vuelve a ser inferior al crecimiento del PIB. A partir del año 2001 se revierte y los niveles de crecimiento de la deuda vuelven a ser superiores al crecimiento de la economía estadounidense.

“acceso a crédito en dinero fiduciario y tasas de interés que no requieren el servicio de la deuda excepto bajo circunstancias inusuales” (Bohn 2011, 298).

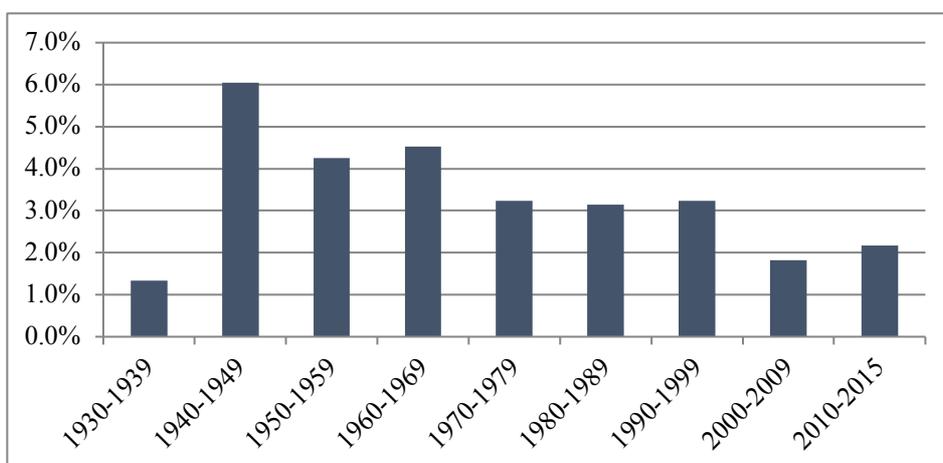
Figura 2.15 Comparación tasa de crecimiento del PIB y la deuda pública (1946-2015)



Fuente: BEA 2016 y OMB 2015b

Por otro lado, la Figura 2.16 muestra el crecimiento anual promedio del Producto Interno Bruto desde 1930 hasta 2015. Se evidencia que el PIB de la década de 1930 ascendió del 1,3% al 6% durante la década de 1940, reflejando el despunte económico generado durante la Segunda Guerra Mundial. Este valor comenzó a descender en las décadas posteriores hasta registrar un PIB de 2,2% promedio entre los años 2010-2015 (BEA 2016). Adicionalmente, esta gráfica corrobora que el crecimiento económico, sumado a sus efectos en la expansión fiscal y la reducción de deuda, fue “un *deus ex machina* [las cursivas son mías]” porque ese tipo de aceleración económica “no puede ser repetida en tiempo de paz” (Wolf 2015).⁷

Figura 2.16 Crecimiento promedio del PIB (1930-2015)



Fuente: BEA 2016

⁷ Es una expresión usada para referirse a un evento fortuito que proporciona una solución a un problema o dificultad.

En relación a la implementación de políticas de ajuste o austeridad fiscal, la publicación del artículo *Growth in Time of Debt* de Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff en 2010 “ha ejercido una influencia sustancial en todo el mundo en la conformación de debates sobre políticas macroeconómicas desde su publicación” porque “ha provisto de una base empírica importante en apoyo de las políticas de austeridad destinadas a reducir los altos niveles de deuda pública que surgieron a raíz de la crisis financiera de 2007-09 y la posterior Gran Recesión” (Herndon, Ash y Pollin 2014, 260).⁸

Sin embargo, existen posiciones que argumentan un estímulo fiscal puede estimular el crecimiento económico, especialmente si la economía está en estancamiento secular (Hall 2009 y Nakamura y Steinsson 2011). Inclusive, un reciente artículo publicado por el departamento de investigación del Fondo Monetario Internacional sugirió que las políticas económicas impulsadas por el neoliberalismo como la implementación de políticas de austeridad socava el crecimiento económico, generan costos sociales, deteriora la demanda, empeora el empleo e incrementa la desigualdad (Ostry, Loungani y Furceri 2016). Independientemente del debate existente sobre el tema, es poco probable que los políticos en Washington implementen políticas de austeridad extremas puesto que la crisis política y económica suscitada desde el inicio de la crisis de la eurozona deja un precedente sobre lo que le podría pasar a los Estados Unidos si implementase este tipo de medidas.

Respecto a la utilización de la inflación como herramienta para reducir los niveles de deuda, Estados Unidos tendría la tentación de reducir su stock de deuda mediante este mecanismo porque aproximadamente el 48% de la deuda pública está en manos de inversionistas extranjeros (Aizenman y Marion 2011). Sin embargo, existen dos limitantes que impedirían la reducción de su deuda.

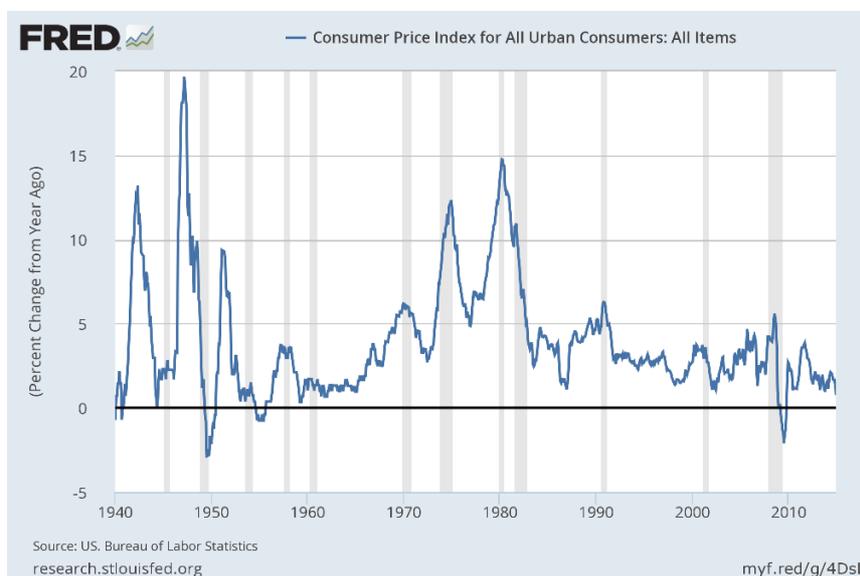
La primera limitante son las bajas tasas de inflación que se registran en los últimos años. Desde mediados de la década de 1985 hasta mediados de la década de 2010, la inflación ha disminuido considerablemente. Esta disminución, sumada a la decisión tomada por la Reserva

⁸ El artículo de Reinhart y Rogoff argumenta que los niveles de deuda en relación con el Producto Interno Bruto superiores al 90% están asociados con una desaceleración del crecimiento económico tanto en economías avanzadas como emergentes (Reinhart y Rogoff 2010). Este documento fue altamente criticado porque, además de ser un elemento para que políticos y economistas justifiquen la necesidad de implementar políticas de austeridad, el artículo incluye errores metodológicos y empíricos, y posee sesgos cognitivos que merman la solidez académica del documento. Véase (Krugman 2013c; Konczal 2013; Herndon, Ash y Pollin 2014; Égert 2012).

Federal en 2012 de oficializar la política de mantener una tasa de inflación del 2% dificultaría la posibilidad que Estados Unidos recurra al empleo de altas tasas de interés para erosionar el valor del stock de deuda pública (Board of Governors of The Federal Reserve System 2012).

La Figura 2.17 muestra la evolución de la inflación estadounidense. En ella se aprecia claramente cómo la inflación comenzó a reducirse desde la década de 1980, registrándose una tasa de inflación promedio de 1,7% en el período 2012-2014 (Federal Reserve Bank of St. Louis 2016).

Figura 2.17 Índice de precios para consumidores urbanos (1940-2015)



Fuente: Federal Reserve Bank of St. Louis 2016

El segundo factor respondería a factores temporales que impedirían que el contexto actual permita una reducción de los niveles de deuda tal como se logró tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Un hecho revelador fue que entre los años de 1946 y 1955, la relación deuda/PIB se redujo en la mitad en parte a una inflación promedio moderada de 4,2% y un vencimiento de deuda de 9 años promedio (Aizenman y Marion 2011).

En la actualidad no se puede recurrir a estos mecanismos implementados en la postguerra porque, además de que las tasas de inflación son bajas, el vencimiento de la deuda se redujo a 3,9 años promedio, reduciendo de esa manera la tentación de generar tendencias inflacionarias en la economía estadounidense (Aizenman y Marion 2011).

En lo concerniente a que Estados Unidos se declare en moratoria de pago de deuda o que reestructure su deuda con los acreedores, la historia revela que este país suspendió el pago de intereses a Francia en 1785 e incumplió con el pago de capital en 1787. Asimismo, Estados Unidos reestructuró su deuda en 1933 cuando suprimió una cláusula que lo obligaba a pagar a sus acreedores con oro, optando por el dinero fiduciario (Aizenman y Marion 2011 y Reinhart y Sbrancia 2011). En la actualidad, este tipo de medidas no pueden ser puestas en práctica porque las implicaciones políticas y económicas son significativas.

A lo que atañe a la represión financiera, Carmen Reinhart y Belén Sbrancia (2011) sostienen que uno de los objetivos de esta herramienta es de mantener tasas de interés nominales bajas de manera artificial para reducir el gasto de intereses por concepto de pago de deuda.

Adicionalmente la represión financiera produce bajas tasas de interés reales, lo cual reduce o liquida los niveles de deuda existentes (Reinhart y Sbrancia 2011). El problema de mantener esta medida es que la implementación de bajas tasas de interés puede generar las condiciones para generar un comportamiento especulativo que puede generar una nueva burbuja financiera que puede explotar una vez que las tasas de interés vuelvan a incrementarse.

Si bien Estados Unidos recurrió a este mecanismo para reducir los elevados niveles de deuda registrados tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, el problema es que la inflación, como se mostró anteriormente, es demasiado baja como para erosionar la deuda; asimismo existe evidencia teórica y empírica que sostiene que este tipo de medidas “reduce la tasa de crecimiento de la economía” puesto que deteriora la intermediación financiera y, consecuentemente, la relación entre el ahorro y la inversión (Roubini y Sala-i-Martin 1992).

2.3 La crisis política y la Ley de Control de Presupuesto de 2011

Una vez superada la crisis financiera global y la Gran Recesión, varios analistas esperaban una rápida recuperación económica, en donde los niveles de crecimiento de la producción y de empleo regresaran a los niveles previos (Summers 2016). Sin embargo, la anémica y lenta recuperación de la economía estadounidense sacó a la luz no sólo las debilidades estructurales de la economía estadounidense, sino también del sistema político estadounidense porque puso en evidencia la supremacía de los intereses partidistas por sobre los intereses nacionales. En este caso, la deuda federal se convirtió en la manzana de la discordia tanto para los republicanos como para los demócratas.

A pesar de que, en previas ocasiones, el Congreso estadounidense ha puesto restricciones a la deuda federal como un mecanismo para “reivindicar sus poderes constitucionales sobre el tesoro, la tributación y la iniciación de la guerra”, y también como una “forma para imponer una forma de rendición de cuentas que obliga al Congreso y al presidente a tomar acción visible para permitir más préstamos federales cuando el gobierno federal gasta más de lo que recauda en ingresos”, dichas restricciones “nunca ha causado que el gobierno federal cese de pagar sus obligaciones” (Austin y Levit 2013, 15 y 16).

De hecho, Thomas Mann y Norman Ornstein (2013) afirman que los esfuerzos del Congreso estadounidense para incrementar el límite de deuda no eran considerados como un evento excepcional. Estiman que, entre 1960 y agosto de 2011, el Congreso estadounidense incrementó el límite de deuda en 78 ocasiones durante gobiernos republicanos y 29 durante gobiernos demócratas (Mann y Ornstein 2013).

Actualmente, esta dinámica está cambiando porque el Congreso estadounidense se transformó en un campo de batalla en donde el partido Republicano emplea el límite de deuda como un arma política para incidir en la política fiscal (Fernholz 2012; Mann y Ornstein 2012). Mann y Ornstein consideran un incremento de la polarización partidista en las últimas tres décadas cuyo común denominador es “la gran unidad [partidista] y una marcada diferencia ideológica y política entre los dos partidos políticos más importantes [de los Estados Unidos]” (Mann y Ornstein 2013, 44 y 45).

Asimismo, Mann y Ornstein aseveran que el surgimiento de nuevas dinámicas entre el partido Demócrata y el Republicano puso de manifiesto que

la nueva y mejorada política de tomar rehenes, de poner la conveniencia política por encima del interés nacional y la arrogancia tribal por sobre la cooperación para la resolución de problemas, sugieren algo más peligroso, especialmente en un momento de profundo peligro económico (Mann y Ornstein 2013, 4).

En el caso particular del partido Republicano, Mann y Ornstein sostienen que cuando un partido político se aleja de la ortodoxia “hace que sea casi imposible para el sistema político tratar constructivamente con los retos del país” (Mann y Ornstein 2012). De hecho, evidencia empírica presentada por Clio Andris *et al.* (2015) revela una que el incremento del partidismo entre demócratas y republicanos afecta negativamente en la producción de legislación dentro

de la Cámara de Representantes (Andris *et al.* 2015). Estas observaciones explicarían las dificultades entre demócratas y republicanos para abordar asuntos en materia de política fiscal como el déficit presupuestario, aprobación de proyectos de ley de asignación presupuestaria, incremento del límite de deuda, etc.

2.3.1 El control republicano sobre el límite de deuda

La consecuencia de la Gran Recesión de mayor relevancia en el ámbito político estadounidense se evidenció con la con la “extensa victoria de los republicanos en las elecciones [de medio tiempo] de 2010” porque “trajo una nueva fuerza política conservadora a la vanguardia de la política estadounidense: el movimiento del *Tea Party* [las cursivas son mías]” (Russello 2012, 41). Este movimiento, además de ser conservador y populista, tiene la particularidad de ser heterogéneo, descentralizado y que abarca a conservadores –quienes aspiran recuperar los valores de la Revolución Americana– y libertarios –quienes defienden el libre mercado y la reducción del tamaño del Estado– (Russello 2012; Guardino y Snyder, 2013).

El triunfo de los republicanos en la Cámara de Representantes en las elecciones de 2010 constituyó un punto de inflexión para el gobierno de Barack Obama porque los congresistas del *Tea Party* y sus colegas republicanos “rechazaron cualquier discusión no sólo respecto a incrementar impuestos, sino que también cualquier reforma tributaria que permita cerrar vacíos [legales] para incrementar un poco más de ingreso, e insistieron sobre recortes draconianos sólo al gasto del gobierno como la forma para reducir el déficit presupuestario” (Schoenbaum 2012, 5).

La postura radical de los republicanos tomó más ímpetu en un contexto en donde el gobierno federal estadounidense incurrió en un déficit de más de 2,5 billones USD entre los años 2009 y 2010, producto de la crisis financiera de 2007-2008. Como resultado, se agravó “el ya fracturado proceso presupuestario” (Ippolito 2012, 237).

La crisis política en torno al límite de deuda inició el 6 de enero de 2011 cuando el entonces secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Timothy Geithner, informó que los límites de deuda de los Estados Unidos estaban muy próximos a lo estipulado legalmente. Para la fecha, la deuda estadounidense ascendía a 13,95 billones USD y el Departamento del Tesoro estimó

que el límite de deuda –14,29 billones USD – alcanzaría su tope entre el 31 de marzo y el 16 de mayo de 2011.⁹

Tomando en cuenta que los niveles de deuda estaban muy próximos a su límite, Geithner expresó la necesidad de “incrementar el límite de deuda [...] para que el Departamento del Tesoro cumpla con las obligaciones de los Estados Unidos” porque la “incapacidad de incrementar el límite podría precipitar en moratoria de pago de deuda por parte de los Estados Unidos. [...] Inclusive una moratoria de pago de deuda de corto plazo o limitada podría tener consecuencias económicas catastróficas que podría durar por décadas”.¹⁰

Pese a las advertencias de Geithner, en febrero de 2011, el presidente de la Cámara de Representantes, John Boehner, señaló que la Cámara no aprobará una extensión temporal para el financiamiento del presupuesto que no incluya importantes recortes en el gasto (Sherman y Bresnahan 2011).

Así, la crisis política respecto al presupuesto estadounidense comenzó en febrero 2011 cuando los republicanos de la Cámara de Representantes, aprovechando que aún no se aprobaba el presupuesto para el año fiscal 2011, demandaron más de 60 000 millones USD en recortes presupuestarios para evitar que el gobierno estadounidense cierre operaciones a inicios de marzo de 2011 (Ippolito 2012). Esto brindó la posibilidad para que los congresistas republicanos mantengan reuniones públicas y privadas con el presidente Obama para negociar el incremento del límite de deuda a cambio de la reducción del gasto federal (CNN Politics 2011).

La negativa de los republicanos de llegar a un acuerdo con el presidente Obama no se hicieron esperar y, el 16 de mayo de 2011, el secretario del Tesoro Geithner anunció que la deuda estadounidense alcanzó sus límites legales y declaró la suspensión de la emisión de deuda e indicó que la capacidad de endeudamiento de los Estados Unidos culminaría el 2 de agosto de 2011. Además, Geithner instó al Congreso a tomar acciones para incrementar el techo de la deuda “lo más rápido posible”.¹¹

⁹ Timothy Geithner a Harry Reid, Washington D.C., 6 de enero de 2011.

<http://www.treasury.gov/connect/blog/Documents/Letter.pdf>.

¹⁰ Timothy Geithner a Harry Reid..., <http://www.treasury.gov/connect/blog/Documents/Letter.pdf>.

¹¹ Timothy Geithner a Harry Reid, Washington D.C., 16 de mayo de 2011.

<https://www.treasury.gov/connect/blog/Documents/20110516Letter%20to%20Congress.pdf>.

La imposibilidad del Congreso para incrementar el límite de deuda puso en evidencia que los republicanos emplearon una táctica para dilatar las negociaciones con los demócratas con la finalidad de “obtener concesiones que ellos verdaderamente consideraron necesarias para la salud fiscal de los [Estados Unidos]” (Medvic 2013, 78). Con la finalidad de alcanzar un acuerdo con los republicanos, el vicepresidente Joseph Biden inició un proceso de negociación con el propósito de implementar medidas que permitan “acoplar un incremento inmediato del límite de deuda con una reducción de déficit por un periodo extendido de diez a doce años” (Ippolito 2012, 239).

Las negociaciones entre la Casa Blanca y el Congreso no lograban materializar un acuerdo, incluso a vísperas que el Departamento del Tesoro se quede sin recursos. Tanto el presidente Obama como el presidente de la Cámara de Representantes John Boehner se culpaban por el *impasse* (Kane, Montgomery y Branigin 2011).

Finalmente, el agosto 2 de 2011, a pocas horas para que Estados Unidos se declare en moratoria de pago de deuda, el presidente Obama se dirigió ante la nación para informar la aprobación de Ley de Control de Presupuesto de 2011 –*Budget Control Act of 2011*–, ley aprobada en la Cámara de Representantes con 269 votos a favor y 161 en contra, y en el Senado con 74 votos a favor y 26 en contra (Austin 2015). Esta ley “incluye varias cláusulas dirigidas a la reducción del déficit y permitiría una serie de incrementos en el límite de deuda de hasta 2,4 billones USD sujetos a ciertas condiciones” (Austin 2015, 23).

Para cumplir con estas cláusulas, el presidente estadounidense reconoció que se necesita compromiso de los republicanos y demócratas para la reducción del déficit. Obama consideró que la reducción del déficit requiere de un enfoque equilibrado a través de recortes en el gasto e incrementos en la recaudación tributaria (The White House 2011). Pese a sus buenas intenciones, el Congreso era un campo de batalla en donde ni los demócratas como los republicanos iban a alcanzar consensos para solucionar el problema de déficit.

Si bien el Congreso estadounidense logró incrementar el límite de su deuda y evitar una inminente moratoria en el pago de su deuda, los problemas presupuestarios continuaron en los meses y años posteriores. El efecto más inmediato tuvo lugar el 5 de agosto de 2011 cuando la agencia calificadora de crédito *Standard & Poor's* rebajó la calificación crediticia de deuda soberana de largo plazo de Estados Unidos de ‘AAA’ a ‘AA+’ y evaluó el panorama en su

calificación crediticia como negativo. Para esta empresa, la rebaja en la calificación respondió a

la controversia prolongada sobre el incremento del techo legal de deuda y el debate de política fiscal relacionado, especialmente en los gastos obligatorios en alcanzar un acuerdo en el incremento de ingresos seguirá siendo un proceso contencioso e irregular [...] La arriesgada política de los últimos meses pone de relieve [que la] gobernanza y la formulación de políticas de los Estados Unidos [es] menos estable, menos eficaz y menos predecible de lo que se creía (Standard & Poor's 2011, 2).

Las perspectivas negativas de *Standard & Poor's* se materializaron en los meses posteriores al ponerse en evidencia la incapacidad política para lograr acuerdos y cumplir con las disposiciones planeadas en la Ley de Control de Presupuesto. De hecho, Heniff, Rybicki y Mahan (2011) sugieren que una de las disposiciones, plasmadas en la Ley de Control Presupuestario de 2011, buscaba “fomentar a los legisladores a trabajar en un acuerdo en la reducción del déficit basado en una explícita determinación de prioridades del presupuesto” que cada partido político posee (Heniff, Rybicki y Mahan 2011, 4).

2.3.2 La Ley de Control de Presupuesto de 2011

La crisis del techo de deuda puso en evidencia “una disfunción total de [la] política y el desdén de [los] funcionarios electos para encontrar soluciones a grandes problemas” (Mann y Ornstein 2013, 3 y 4). Para Mann y Ornstein, este acontecimiento fue un “espectáculo espantoso de toma de rehenes” que amenazó con “una crisis de techo de deuda –que amenazó con un cierre de gobierno–, una moratoria de pago [de deuda] pública que condujo a una degradación del crédito del país y bloqueó una acción constructiva para fomentar una recuperación económica o enfrentar los problemas de déficits y deuda que se avecinan” (Mann y Ornstein 2013, XXII).

Si bien, Washington logró evitar que entre en moratoria de pago de deuda, no se implementaron medidas para solucionar los problemas estructurales del déficit presupuestario debido a que la Ley de Control de Presupuesto de 2011 refleja las concesiones coyunturales alcanzadas por los republicanos y demócratas al solucionar el límite de deuda a cambio de la reducción del déficit presupuestario a través de recortes en el gasto sin incrementar los ingresos tributarios (Mann y Ornstein 2013).

La Ley de Control de Presupuesto de 2011 –en adelante BCA, por sus siglas en inglés– refleja dichas concesiones coyunturales porque, pese a que es una ley compleja que “contiene múltiples componentes interrelacionados, varios de los cuales establecen procedimientos que afectarán a la consideración de legislaciones subsecuentes” (Heniff, Rybicki y Mahan 2011, 1), los elementos más relevantes de esta ley se resumen en un incremento del límite de deuda de hasta 2,4 billones USD y el recorte del gasto federal de hasta 2,1 billones USD entre los años fiscales 2012 y 2021 a través de dos mecanismos (IISS 2013 y Austin 2015a). Las disposiciones más relevantes de la ley son las siguientes:

Incremento del límite de deuda

La Sección 301 de Ley autoriza el incremento del límite de deuda por un monto de hasta 2,4 billones USD en tres entregas. La primera entrega se llevó a cabo el 2 de agosto de 2011 en donde se incrementó el límite de deuda en 400 000 millones USD. La segunda entrega ocurrió el 22 de septiembre de 2011 por un monto de 500 000 millones USD. La tercera entrega permitió un incremento del límite de 1,5 billones USD. Así, el límite de deuda pasó de 14,29 billones USD a 16,39 billones USD (Senate y House of Representatives 2011 y Austin 2015).

Límites reglamentarios en el gasto discrecional

La Sección 101 de la BCA contempla que las asignaciones presupuestarias anuales para los programas de gasto discrecional del gobierno federal tendrán un límite tope entre los años fiscales 2012 y 2021 con la implementación de límites reglamentarios para gasto discrecional –*discretionary caps*– (Senate y House of Representatives 2011; Heniff Jr.; Ryvicki y Mahan 2011). Como caso particular, la Ley establece que, para los años fiscales FY2012 y FY2013, los límites en el gasto discrecional serán divididos en dos categorías: seguridad y no seguridad. La categoría de seguridad incluye el gasto discrecional para los Departamentos de Defensa, Seguridad Nacional y Asuntos de Veteranos [de Guerra]; Administración Nacional de Seguridad Nuclear; la cuenta de administración de la comunidad de inteligencia; y todas las cuentas del presupuesto para la función de asuntos internacionales (Senate y House of Representatives 2011; Heniff Jr., Ryvicki y Mahan 2011). En cambio, la categoría de no seguridad incluye “todas las apropiaciones discrecionales no incluidas en la categoría de seguridad” (Senate y House of Representatives 2011, S.365–6).

Para el período restante (FY2014–FY2021), “los límites de gasto [estarán] en una sola categoría [...], la cual incluye todo el gasto discrecional en todas las cuentas del presupuesto” (Heniff Jr., Ryvicki y Mahan 2011, 11). La Tabla 2.1 detalla los límites del gasto discrecional.

Tabla 2.1 Límites reglamentarios del gasto discrecional (en millones USD)

Año Fiscal	Categoría Seguridad	Categoría No seguridad
2012	684 000	359 000
2013	686 000	361 000

Año Fiscal	Gasto Discrecional
2014	1'066.000
2015	1'086.000
2016	1'107.000
2017	1'131.000
2018	1'156.000
2019	1'182.000
2020	1'208.000
2021	1'234.000

Fuente: Senate y House of Representatives of the United States of America 2011

En caso de que el Congreso asigne montos que superan dichos límites, la Ley establece la reducción automática del excedente (Senate y House of Representatives 2011). Se estima que los límites reglamentarios en el gasto discrecional generarán ahorros por un monto de hasta 917 000 millones USD durante los años fiscales 2012–2021 (Heniff Jr., Ryvicki y Mahan 2011; Ippolito 2012).

Comité conjunto de selección para la reducción del déficit

El Título IV de la BCA dispuso la conformación de un Comité Conjunto de Selección para la Reducción del Déficit –*Joint Select Committee on Deficit Reduction*– cuyo encargo consistía en elaborar y presentar una propuesta que permita una reducción adicional del déficit en al menos 1,5 billones USD entre los años fiscales 2012 y 2021 (Senate y House of Representatives 2011; Heniff, Ryvicki y Mahan 2011).¹²

¹² Este comité estuvo conformado por doce miembros del Congreso, de los cuales tres fueron nombrados por el líder de la mayoría del Senado; tres por el líder de la minoría del Senado; tres por el líder de la mayoría de la

A fin de garantizar la reducción del déficit, la Sección 302 de la Ley establece la reducción automática –*sequestration*– del gasto para el 2 de enero de 2013 si la legislación introducida por el comité conjunto no es promulgada hasta el 23 de noviembre de 2011 o si la legislación, en caso de ser promulgada, no logra reducir el déficit en al menos 1,2 billones USD para los años fiscales 2012–2021 (Senate y House of Representatives of the United States of America 2011; Heniff, Ryvicki y Mahan 2011).

2.3.3 Los mecanismos para la reducción del déficit y reformas a la ley

El 21 de noviembre de 2011, a dos días de la fecha plazo, el Comité anunció la imposibilidad de lograr un acuerdo bipartidista debido a la inhabilidad para conciliar las diferencias entre demócratas y republicanos y, por ende, dio inicio al proceso de reducción automática del gasto público. (Montgomery y Kane 2011; Ippolito 2012). La BCA establece en la Sección 302 los dos mecanismos con los cuales se reduciría el déficit.

Límites para el gasto discrecional

El primer mecanismo de reducción del déficit es una modificación de los límites reglamentarios para el gasto discrecional, estipulados en la Sección 101 de la Ley (ver Tabla 2.1), al incorporar los límites de gasto en dos nuevas categorías: defensa y no defensa para los años fiscales 2013-2021. De esta forma, los nuevos límites reglamentarios para el gasto discrecional son:

Tabla 2.2 Ajustes a límites reglamentarios del gasto discrecional (en millones USD)

Año fiscal	Gasto defensa	Gasto no defensa
2013	546 000	502 000
2014	556 000	510 000
2015	566 000	520 000
2016	577 000	530 000
2017	590 000	541 000
2018	603 000	553 000
2019	616 000	566 000
2020	630 000	578 000
2021	644 000	590 000

Fuente: Senate y House of Representatives of the United States of America 2011

Cámara de Representantes; y tres por el líder de la minoría de la Cámara de Representantes (Ippolito 2012 y U.S. Government Publishing Office 2011)

El secuestro presupuestario

El segundo mecanismo de reducción es mediante la ejecución del proceso de reducción del gasto discrecional –secuestro presupuestario–. Para ello, la Sección 302 solicita a la Oficina de Administración y Presupuesto calcular los montos del secuestro presupuestario para las categorías de defensa y no defensa desde el año fiscal 2013 hasta el año fiscal 2021. Este cálculo se sintetiza en la Tabla 2.3.

Tabla 2.3 Metodología del cálculo para la ejecución del secuestro presupuestario

Meta presupuestaria	1,2 trillones USD
Multiplicar diferencia por 18% para contabilizar el servicio de la deuda	$1,2 \text{ trillones USD} * 0,18 = 216 \text{ 000 millones USD}$
Restar el 18% para contabilizar el ahorro en el servicio de la deuda	$1,2 \text{ trillones USD} - 216 \text{ 000 millones USD} = 984 \text{ 000 millones USD}$
Dividir para nueve para determinar los recortes anuales en el gasto (FY 2013-FY2021)	$984 \text{ 000 millones USD} / 9 = 109 \text{ 300 millones USD}$
Dividir para dos para determinar los recortes anuales en el gasto de defensa y no defensa	$109 \text{ 300 millones USD} / 2 = \mathbf{54 \text{ 700 millones USD}}$

Fuente: Heniff, Rybicki y Mahan 2011; Senate y House of Representatives of the United States of America 2011

En resumen, el secuestro presupuestario implica que tanto el presupuesto de defensa como el de no defensa tendrán recortes anuales de US 54 700 millones cada uno por un periodo de nueve años. Las implicaciones de estas reducciones son significativas porque proyecciones de la CBO estimaron que “bajo las leyes actuales, el gasto discrecional caería al 5,2% del PIB para el [año fiscal] 2024. Este porcentaje sería aproximadamente 16% más bajo que su mínimo alcanzado durante [la década de] 1990 (6,2% en el [año fiscal] 1999)” (Austin 2014, 23).

La proyección de la CBO responde a que el gasto discrecional ha experimentado un declive desde la década de 1960, mientras que el gasto obligatorio ha incrementado en el mismo periodo (Austin, 2014). Austin señaló que este fenómeno del gasto federal haría que el proceso para el controlar del presupuesto federal sea más complejo para el Congreso porque “habría menos dinero para asignar a otras agencias y programas del gobierno a menos que se incrementen los ingresos o el Congreso modifique [la estructura del gasto obligatorio]” (Austin 2014, 23).

Reformas a la Ley de Control de Presupuesto de 2011

La dificultad para controlar el manejo presupuestario se manifestó en el transcurso del año 2012 cuando el Congreso estadounidense expresó en numerosas ocasiones sus preocupaciones del abismo fiscal para la economía estadounidense porque la expiración de los recortes tributarios de la era Bush y los recortes presupuestarios “podrían afectar seriamente a la frágil economía estadounidense” (Greenstone y Looney 2013). De hecho, proyecciones de la CBO y *Goldman Sachs*, la economía estadounidense entraría en recesión económica para el año 2013, como consecuencia de caer en el abismo fiscal (CBO 2012; Gravelle 2012; Goldman Sachs 2012).

Para evitar el deterioro de la frágil economía estadounidense por un potencial abismo fiscal, se promulgó, el 1 de enero de 2013, la Ley de Alivio al Contribuyente Estadounidense – *American Taxpayer Relief Act*–. Entre las disposiciones más significativas de esta ley se destaca el retraso de la ejecución del secuestro presupuestario por dos meses, pasando del 1 de enero de 2013 al 1 de marzo de 2013; la reducción del monto del secuestro presupuestario para el año fiscal 2013 de 109 300 millones USD a 85 000 millones USD; el recorte de los límites reglamentarios del gasto discrecional; la modificación de las categorías para la ejecución del secuestro presupuestario de defensa/no defensa a seguridad/no seguridad con el propósito de disminuir el impacto de recortes en el sector de defensa; y la extensión de beneficios tributarios (Austin 2014).

Una vez aprobada la Ley de Alivio al Contribuyente Estadounidense, el 1 de marzo de 2013, el presidente Obama firmó una orden para ejecutar el secuestro presupuestario por un monto de 85 000 millones USD para el año fiscal 2013, dando así inicio al proceso de secuestro presupuestario (Austin 2014). Si bien la Ley de Alivio al Contribuyente Estadounidense fue un mecanismo que retrasó temporalmente y modificó los efectos de la BCA en el déficit presupuestario, la BCA, el 112.º y el 113.º Congreso continuaron buscando numerosas formas para reemplazar o modificar el secuestro presupuestario sin obtener resultados fructíferos (Austin 2014).

A finales del 2013, el Congreso estadounidense aprobó la Ley Bipartidista de Presupuesto de 2013, la cual mitigó las restricciones del gasto discrecional que fueron impuestas por la Ley de Control de Presupuesto de 2011 al incrementar aproximadamente 22 000 millones USD los límites reglamentarios del gasto discrecional en defensa y no defensa para el año fiscal 2014 y

9 000 millones USD para el año fiscal 2015. Dichos incrementos son compensados con un proceso de reducción presupuestaria para los años fiscales 2022 y 2023 por un monto aproximado de 28 000 millones USD (Driessen y Labonte 2015).

Las modificaciones a la BCA continuaron en noviembre de 2015 cuando el Congreso aprobó la Ley Bipartidista de 2015, la cual incrementó los límites reglamentarios del gasto discrecional en defensa y no defensa por un monto de 25 000 millones USD para el año fiscal 2016 y 15 000 millones USD para el año fiscal 2017 a cambio de una extensión de los recortes presupuestarios para los años fiscales 2024 y 2025. Adicionalmente, esta nueva ley incorpora límites no vinculantes al gasto relacionado a las Operaciones de Contingencia de Ultramar para los años fiscales 2016 y 2017 (Driessen y Labonte 2015). La Tabla 2.4 detalla los límites del BCA a la autoridad presupuestaria de defensa nacional, acorde a las enmiendas y ajustes implementados.

Tabla 2.4 Límites de la BCA a la Autoridad Presupuestaria de la Defensa Nacional (en miles de millones USD)

Defensa Nacional	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ley de Control de Presupuesto de 2011	555	546	556	566	577	590	603	616	630	644
Ley de Control de Presupuesto de 2011 (secuestro)	555	492	502	502	523	536	549	562	576	590
Ley de Alivio al Contribuyente Estadounidense de 2012	555	<i>518</i>	<i>498</i>	512	523	536	549	562	576	590
Ley Bipartidista de Presupuesto de 2013	555	518	<i>520</i>	<i>521</i>	523	536	549	562	576	590
Ley Bipartidista de Presupuesto de 2015	555	518	520	521	<i>548</i>	551	549	562	576	590

Fuente: Williams 2017

Nota: Las cifras en negritas y cursivas son los cambios implementados a los límites originales de la BCA.

Capítulo 3

El despliegue de operaciones encubiertas y especiales en el conflicto armado en Siria

No hay ningún ejemplo de un país que se haya beneficiado de una guerra prolongada.

–Sun Tzu 2009, 7

Don't do stupid shit.

–Barack Obama, citado en Goldberg 2016

Las protestas que surgieron en Siria en febrero de 2011, a raíz de la primavera árabe, evolucionaron en un lapso de un año de “una revolución en gran parte pacífica y orgánica en una guerra civil sectaria a gran escala” y posteriormente en una guerra *proxy*, en donde actores internacionales juegan un rol protagónico en el conflicto (Hokayem 2013, 39 y 2014; Alterman 2013; Phillips, 2016). Contra todo pronóstico, el gobierno del presidente Bashar al-Assad, a diferencia de los gobiernos en Túnez, Egipto y Libia, “demostró una fortaleza considerable y tenacidad”, logrando sobrevivir “las varias mutaciones” que ha llevado el conflicto (Hokayem 2013, 50). La capacidad del gobierno sirio de resistir la presión interna y externa puso de manifiesto que las pretensiones de los Estados Unidos de derrocar al gobierno de al-Assad correría “el riesgo de un fracaso a la par de Irak y Afganistán” (Landis 2012).

Previo a las protestas masivas, Siria fue testigo de un breve período de modernización, al igual que una tenue implementación de reformas políticas y económicas. A este período, denominado como la Primavera de Damasco, dio señales de que el gobierno de Bashar al-Assad, quien ascendió al poder en el año 2000, iba a ser más tolerante que el gobierno de su padre, Hafez al-Assad (Hokayem 2013 y Fares 2015). Paralelamente, tanto Europa como Estados Unidos estaban reconstruyendo relaciones diplomáticas con Damasco “después de varios años de tensión sobre la interferencia de Siria en el Líbano e Irak, el auspicio de varios grupos radicales, programa nuclear encubierto y la alianza con Irán”. Occidente llegó a la conclusión de que “la política de aislamiento falló para reorientar y restringir la política exterior siria” (Hokayem 2013, 151).

La postura moderada de Bashar al-Assad culminó con el estallido de la Primavera Árabe y las protestas masivas que surgieron en Siria. La respuesta contundente del gobierno y el incremento de los niveles de violencia en contra de los manifestantes por parte de las fuerzas de seguridad sirias fueron un factor para la mutación del conflicto interno sirio. (Hokayem 2013). El proceso de militarización de las protestas comenzó “al menos al menos a los seis meses después de las protestas pacíficas” (Fares 2015, 151).

Durante los primeros meses de las protestas masivas, Occidente expresó “confusión y ambivalencia [...] respecto a Siria” puesto a que no sabían cómo responder al desarrollo de los acontecimientos de ese país (Hokayem 2013, 150). Por su parte, la inteligencia estadounidense estimaba que Bashar al-Assad “caería dentro de ocho a 10 semanas” (Black 2012). Sin embargo,

la magnitud y el vigor de las protestas pacíficas anti régimen, la brutalidad y el grado de respuesta por parte de [las fuerzas de] seguridad y las limitadas propuestas políticas impulsadas por Assad alteraron la apreciación de Occidente respecto a la trayectoria de eventos en Siria” (Hokayem 2013, 155).

Por ello, Estados Unidos y Europa comenzaron a recurrir a tomar medidas más contundentes para lograr la salida de al-Assad del poder y alcanzar una transición pacífica del poder. No obstante, las sanciones políticas y económicas tomadas por Occidente no resultaron efectivas, abriendo la interrogante de recurrir a la intervención militar como alternativa. El momento más claro de las intenciones de Washington de recurrir a la fuerza militar se fue en agosto de 2012 cuando el presidente Obama declaró públicamente que:

Hemos sido muy claros al régimen de Assad, sino también a otros actores en el terreno, que una línea roja para nosotros es que comencemos a observar un montón de armas químicas desplazándose o siendo utilizadas. Eso cambiaría mi cálculo. Eso cambiaría mi ecuación (The White House 2012).

La amenaza de Obama se puso a prueba el 23 de agosto de 2013 cuando en un barrio ocupado por fuerzas insurgentes en el suburbio de Guta fue atacado por cohetes superficie-superficie

que contenían gas sarín y que cobraron la vida de cientos de personas (Pinkus 2013).¹ Tras el ataque, las primeras estimaciones de inteligencia indicaron que “no había una prueba concluyente de lo que ocurrió exactamente”, pero, en el transcurso de una semana, el gobierno estadounidense expresó con “un alto grado de confianza” que el gobierno sirio habría sido el responsable del ataque (Pinkus 2013, 42).

Pese a la clara amenaza de Obama al gobierno sirio, existían problemas subyacentes que comenzarían a ser más tangibles y pondrían en entredicho lo que dijo el presidente estadounidense y las capacidades de los Estados Unidos para enfrentar nuevos conflictos armados. En esta ocasión, el presidente Obama se encontró en un dilema puesto que él delineó esa ‘línea roja’, pero demostró que no tenía intenciones para intervenir militarmente a Siria, poniendo en juego la credibilidad de los Estados Unidos (Smith 2015; Sorenson 2013).

Desde los ataques del 11 de septiembre, Estados Unidos registraba aproximadamente “siete mil vidas, \$3 billones y casi 12 años de que las primeras tropas ingresaron Afganistán”, al igual que “una economía debilitada, acechantes recortes presupuestarios y [unas fuerzas] militares desgastadas por años de despliegues repetidos” (Luján 2013, 6).

Estos factores, sumado a otros, jugarían un papel para cuestionar la efectividad del despliegue de grandes contingentes militares en el exterior. En este sentido, el propósito del Capítulo 3 es explorar cómo las dificultades presupuestarias en los Estados Unidos, producto de la Ley de Control de Presupuesto de 2011 cambiaron la estrategia militar, la cual prioriza el despliegue de fuerzas militares con reducido nivel de personal, de bajo costo e innovadores. El despliegue de operaciones especiales y operaciones encubiertas en el conflicto sirio es un claro ejemplo del cambio de estrategia militar en un contexto de restricciones presupuestarias.

3.1 Las limitaciones presupuestarias en la estrategia militar estadounidense

El presidente estadounidense, Barack Obama, entró a la Casa Blanca “empeñado en salir de Irak y Afganistán; él no estaba buscando nuevos dragones para matar”. A diferencia de su predecesor, Obama “fue particularmente consciente de prometer victoria en conflictos que él creía que serían imposibles de ganar” (Goldberg 2016). Asimismo, Obama, a diferencia de

¹ Las cifras de las víctimas mortales del ataque en Guta varían de al menos 281 personas según estimaciones de inteligencia francesa a 1 429 según estimaciones de inteligencia estadounidense (BBC News, 2013).

presidentes intervencionistas liberales como Bill Clinton, “es un admirador del realismo de la política exterior de George H. W. Bush y, en particular, del asesor de seguridad nacional de Bush, Brent Scowcroft (Goldberg 2016).

Esta característica del presidente Obama es importante resaltar porque brinda pistas de que Obama no estaba interesado en involucrarse en conflictos armados prolongados o realizar intervenciones militares por motivos humanitarios, “a menos que estos desastres planteen una amenaza directa a la seguridad de los Estados Unidos” (Goldberg 2016). La postura de Obama frente a conflictos armados como Irak y Afganistán tuvo mucho peso si se toma en consideración que Obama, a diferencia de George W. Bush, quien ascendió al poder con una economía boyante, un superávit presupuestario del 2,3% del PIB y una deuda pública neta del 32,6% del PIB, llegó a la Casa Blanca en medio de la Gran Recesión, un déficit presupuestario de 9,8% del PIB y un nivel de deuda pública neta del 43,8% del PIB (OMB 2015b; Federal Reserve Bank of St. Louis 2015e). Bajo estas circunstancias, Obama no estaba en condiciones de emprender nuevos conflictos armados.

Siria no era el caso. Desde que iniciaron las protestas en Siria en marzo de 2011, la administración Obama tuvo una postura clara sobre la necesidad de sacar a al-Assad del poder. Por ejemplo, oficiales de inteligencia estadounidenses mantuvieron acercamientos con funcionarios del gobierno sirio con el objetivo de ofrecerles incentivos para abandonar a al-Assad; en mayo de 2011, el presidente Obama impuso sanciones a Bashar al-Assad y otros altos funcionarios sirios, e instó al presidente sirio a salir del poder; en julio de 2011, el entonces embajador de los Estados Unidos en Siria, Robert Ford, visitó la ciudad de Hama y expresó su solidaridad con los manifestantes; y en agosto de 2011, el presidente estadounidense conversó con sus homólogos alemán, francés y británico sobre la salida de al-Assad del poder (Malas y Lee 2015; Wilson 2011).

Las primeras acciones militares emprendidas por los Estados Unidos se registran en marzo de 2012 cuando la CIA y el Departamento de Estado trabajaron en colaboración con Arabia Saudita, Turquía y Qatar para proveer de ayuda no letal al Ejército Libre Sirio como, por ejemplo, el diseño de rutas logísticas y el entrenamiento en uso de comunicaciones (Solomon y Malas 2012). Posteriormente, en el verano de 2012, Washington comenzó a tomar acciones más contundentes cuando el presidente Barack Obama advirtió al gobierno de al-Assad que tomaría acciones si Damasco utilizase armamento químico. A partir de ese momento,

Washington puso en juego su credibilidad como potencia mundial, obligándolo a tomar acciones si Damasco cruzaba la “línea roja” (Goldberg 2016).

Resulta curioso que Washington haya recurrido a medios, diplomáticos, políticos, inteligencia humana y militares no letales para sacar al presidente al-Assad desde que iniciaron las protestas en Siria en marzo de 2011, pero que haya vacilado en atacar militarmente a Siria en septiembre de 2013, después que Washington atribuyó responsabilidad del ataque con gas sarín en Guta a Damasco. Tomando en cuenta que el ataque perpetrado en Guta constituía en un motivo para que Estados Unidos intervenga militarmente en Siria, puesto que Damasco habría cruzado la ‘línea roja’ trazada por Obama, ¿por qué el presidente estadounidense se retractó a última hora y canceló un inminente ataque militar a Siria?

Pese a que Obama estaba poniendo en riesgo la credibilidad de los Estados Unidos, también comprendería que el factor económico era un componente que estaba en su contra debido a las serias implicaciones que conllevaría prolongar una intervención militar en Siria. Para Obama, Siria representaba en un potencial callejón sin salida como Irak. En esta disyuntiva, donde los imperativos de seguridad nacional de Estados Unidos entraban en conflicto con la credibilidad que puso en juego Obama con su ‘línea roja’ y la incertidumbre económica que impide con una elaboración adecuada del presupuesto, el despliegue de operaciones especiales y operaciones encubiertas en Siria representaba en la solución que mejor se acoplaba con sus necesidades.

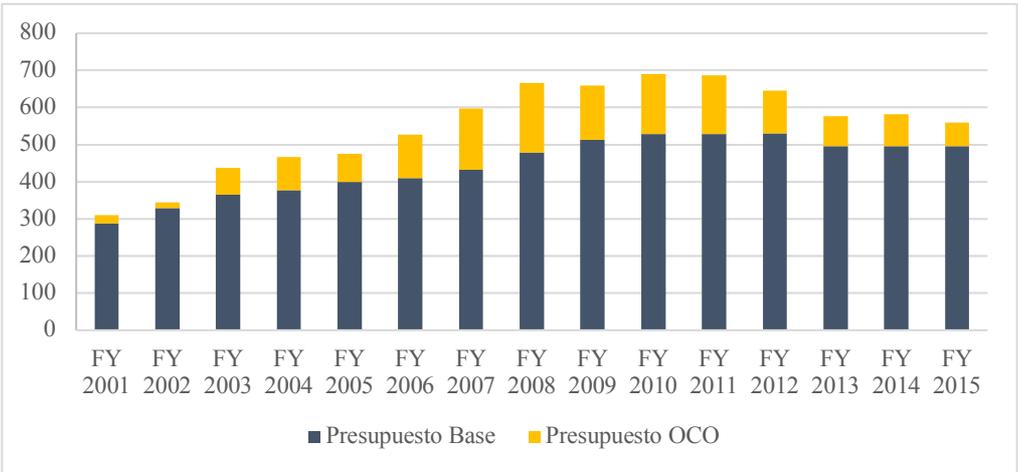
3.1.1 Los efectos de la Ley de Control de Presupuesto de 2011 en el presupuesto de defensa

El Departamento de Defensa se estaba preparando para un eventual proceso de reducción en el gasto de defensa desde el verano de 2010 a través de planes contingentes, como la elaboración “dos series de libros [contables], uno acorde con las proyecciones originales del gasto en el futuro y otro que refleje una reducción de 400 000 millones USD”. Las altas esferas del Departamento de Defensa “comprendieron que podrían enfrentar recortes de hasta un billón de dólares, pero tenían aún que desarrollar planes detallados para esa posibilidad” (IISS 2012a, 45). Inclusive, previo a la aplicación de los recortes presupuestarios, el entonces secretario de Defensa, León Panetta, reconoció que recortes significativos en defensa “puede hacer un gran daño a nuestra seguridad, nuestras tropas y sus familias, y [la habilidad de las Fuerzas Armadas] para defender [a los Estados Unidos]” (IISS 2012a, 45).

La Figura 3.1 muestra la evolución de la autoridad presupuestaria del Departamento de Defensa entre los años fiscales 2001 y 2015. Entre los años fiscales 2001 y 2010 se puede apreciar el crecimiento del presupuesto de defensa, tanto en el presupuesto base como en el presupuesto destinado para las Operaciones de Contingencia de Ultramar –OCO, por sus siglas en inglés–. Dicho incremento respondió a la intervención militar estadounidense en Irak y Afganistán después de los ataques del 11 de septiembre de 2001.

Posteriormente, el presupuesto militar comienza a disminuir a medida que las tropas estadounidenses iniciaron su retirada de Irak (Austin, 2014). En la Figura 3.1 se aprecia claramente cómo el presupuesto total cae, producto de la disminución del Presupuesto OCO de 162 390 millones USD en el año fiscal 2010 a 159 788 millones USD para el año fiscal 2011.

Figura 3.1 Evolución de los componentes del presupuesto del Departamento de Defensa (en millones USD de autoridad presupuestaria)

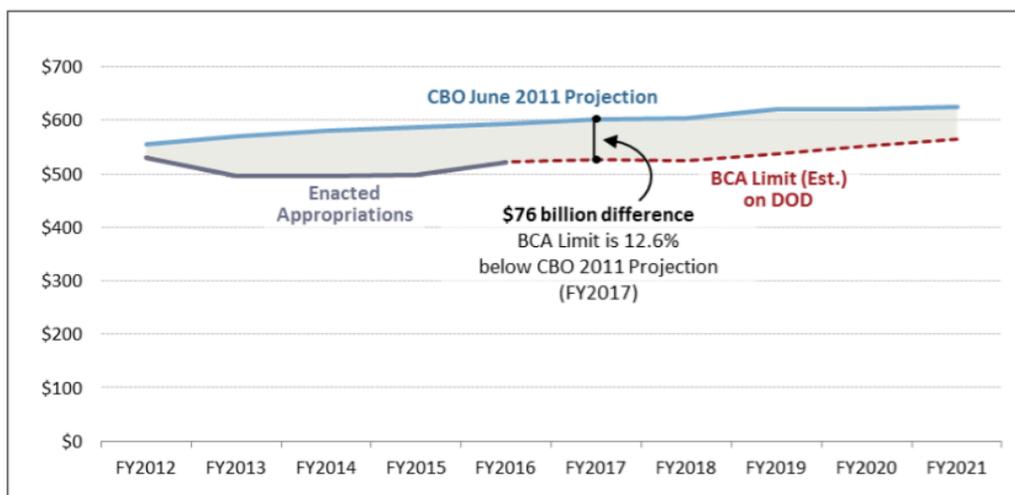


Fuente: DoD 2015

Para analizar los motivos de la reducción del presupuesto del Departamento de Estado, el IISS (2012) señaló en su informe anual *The Military Balance* del año 2012 que muchos observadores “esperan que el gasto de defensa de los Estados Unidos disminuya a medida que las guerras en Irak y Afganistán se reduzca” debido a que el presupuesto para las Operaciones de Contingencia de Ultramar constituye “aproximadamente el 20% del total del gasto” (IISS 2012a, 43). Si bien las proyecciones del IISS son indiscutibles, el análisis no incluye los efectos del BCA en el presupuesto del Departamento de Estado.

Para estimar los efectos del BCA en el presupuesto estadounidense, Lynn Williams (2017) analiza la diferencia del presupuesto del Departamento de Defensa proyectado por el *Congressional Budget Office* en junio de 2011, dos meses antes de la aprobación del BCA, y los límites establecidos por la BCA. La Figura 3.2 muestra la diferencia entre la proyección de la autoridad presupuestaria del Departamento de Defensa en el 2011 y la autoridad presupuestaria ajustada a los límites de la BCA. Según Williams, el presupuesto del Departamento de Defensa establecido por la BCA es 714 000 millones USD (12%) menor a la proyección presentada por la *Congressional Budget Office* en 2011 (Williams 2017).

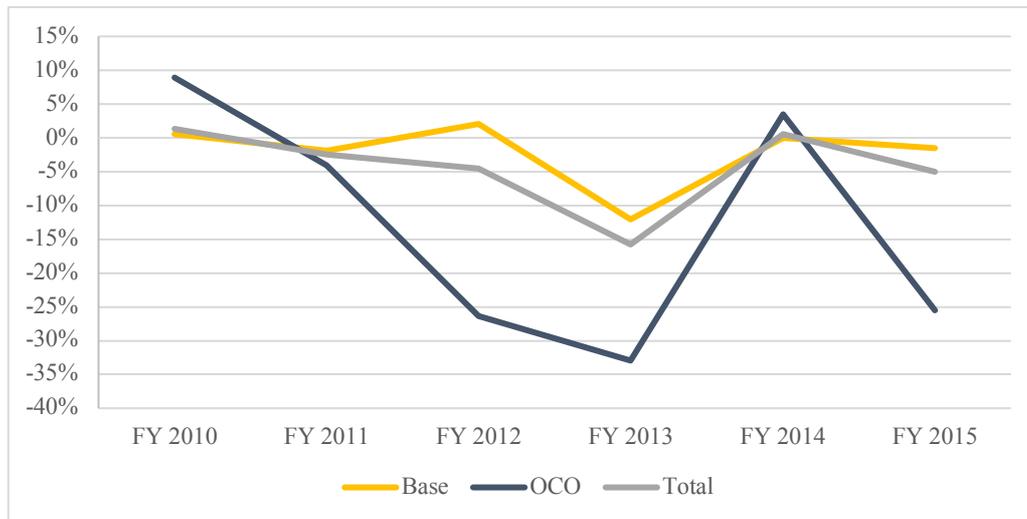
Figura 3.2 Efectos de la BCA en la autoridad presupuestaria del Departamento de Defensa (en miles de millones USD)



Fuente: Williams 2017

Al analizar la variación porcentual del gasto militar entre los años fiscales 2010 y 2015, se aprecia, en la Figura 3.3, que todos los componentes gasto del Departamento de Defensa comenzaron a experimentar un decrecimiento a partir del año fiscal 2011. La caída más abrupta del gasto total del Departamento de Defensa se registró en el año fiscal 2013 cuando tuvo una reducción del 15,77%. Dicha reducción fue de la mano de una fuerte caída del gasto base del 12,06% y una reducción del gasto por concepto de Operaciones de Contingencia de Ultramar (-32,95%).

Figura 3.3 Evolución de la variación porcentual del gasto del Departamento de Defensa (FY2010-FY2015)



Fuente: DoD 2015

La caída de todos los componentes del gasto de defensa en el año fiscal 2013 coincide tanto con la retirada de tropas de Irak y Afganistán, como con los límites presupuestarios de la Ley de Control de Presupuesto de 2011. A pesar de que la caída más abrupta del gasto de defensa correspondió al gasto por concepto de las Operaciones de Contingencia de Ultramar, es importante resaltar que este componente constituyó apenas el 14,61% del gasto total del Departamento de Defensa para el FY2015, mientras que el 85,35% correspondió al gasto base del mismo año fiscal.

Las implicaciones de una fuerte caída en el gasto base son significativas. De hecho, el ex jefe del Estado Mayor, Almirante Michael Mullen, declaró que “la mayor amenaza para la seguridad nacional es una economía débil” (Annual Defence Report 2011 – The Americas 2011). Asimismo, el Departamento de Defensa (2014) publicó un informe que analiza los impactos estimados de los recortes en el gasto discrecional para el Departamento de Defensa. Según este informe, las “reducciones requeridas por la [Ley de Control de Presupuesto de 2011] impondrán recortes significativos para los recursos del Departamento [de Defensa] que pueden incrementar significativamente los riesgos tanto para el corto como largo plazo” (DoD 2014b, 1-1).

Dichas afirmaciones tienen validez puesto que los intereses que mantienen los Estados Unidos en el mundo son amplios, pero sus capacidades para financiar dichos intereses son

limitadas, más aún si la hipótesis de un estancamiento secular de la economía estadounidense sea un hecho.

3.1.2 Cambios en la estrategia militar estadounidense

El año 2011 representó un año de inflexión para la estrategia militar estadounidense porque el inicio del repliegue de tropas estadounidenses en Afganistán en julio de 2011; la salida completa de militares en Irak en diciembre del mismo año; los efectos de la crisis financiera global y la Gran Recesión en el presupuesto; y la percepción de Washington respecto a la escasa voluntad de sus aliados de asumir la carga frente a las operaciones emprendidas por la OTAN en Libia “pudieron tener un impacto en la naturaleza y el alcance de la participación [militar] de los Estados Unidos en futuras crisis” (Annual Defence Report 2011 – The Americas 2011; IISS 2012a, 39).

Si bien la administración Obama cambió el paradigma de la estrategia militar de su predecesor, la cual contemplaba los ataques preventivos como un principio de autodefensa, por uno que considera otras opciones al uso de la fuerza militar, el problema de esta nueva estrategia radicó en que la Estrategia de Seguridad Nacional, la Estrategia Militar Nacional y la Revisión Cuatrienal de Defensa fueron publicadas previo a las tensiones políticas respecto al incremento de la deuda y la posterior promulgación de la Ley de Control de Presupuesto de 2011 y sus efectos en el presupuesto estadounidense (IISS 2012a). Esto constituyó un problema para la estrategia militar estadounidense debido a que los fines y medios de la estrategia militar no podían acoplarse a una realidad con limitaciones presupuestarias e incertidumbre económica.

Teóricamente hablando, la estrategia estadounidense es la que determina el presupuesto que se destinará para el presupuesto militar. Sin embargo, en la realidad, el presupuesto, en ocasiones, es “desarrollado independientemente de la estrategia (y viceversa)” y, en otras, “un presupuesto inducido políticamente determinará la cantidad disponible para la seguridad nacional, y luego todo lo demás es picado y alterado para producir una estrategia que viene bajo ese presupuesto” (Feaver 2015).

La influencia de los recortes presupuestarios en el gasto de defensa se reflejó, en enero de 2012, cuando el gobierno estadounidense publicó la guía estratégica titulada *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* después que el presidente Obama

“recortó el presupuesto de defensa a finales del 2011 y luego ordenar a su equipo de seguridad nacional para conseguir la mejor estrategia que podría con ese nuevo límite arbitrario” (Feaver 2015). Es importante señalar que este documento contempla los límites presupuestarios de la Ley de Control Presupuestario de 2011, pero excluye los potenciales gastos presupuestarios adicionales por concepto del secuestro presupuestario (Dale y Towell 2013).

Este documento, denominado también como *Defense Strategic Guidance* –DSG, por sus siglas en inglés–, constituyó en un punto de inflexión para a la estrategia militar estadounidense porque, a pesar de no tener un mandato estatutario como otros documentos que delinear la estrategia militar estadounidense, fue concebido “para implementar la Estrategia Nacional de los [Estados Unidos]” (Dale y Towell 2013, 3). La significancia de este documento yace en que reconoce la importancia de “proteger la viabilidad económica” y “proteger [los intereses de Estados Unidos] en un mundo de acelerado cambio” (DoD 2012, 1).

Este documento identifica varios retos en materia de seguridad internacional como, por ejemplo, el compromiso de Estados Unidos de tomar un rol activo respecto a amenazas por parte de actores no estatales; fortalecer los intereses económicos y de seguridad en la región de Asia-Pacífico; mantener el compromiso de Washington aliados y socios en Medio Oriente; contrarrestar la proliferación de armamento de destrucción masiva; entre otros. Un elemento que llama la atención es que el documento incluye la importancia de “compartir los costos y las responsabilidades del liderazgo global” al fortalecer la cooperación en materia de seguridad con varios socios en el mundo. Desde esta perspectiva, los Estados Unidos buscaría “desarrollar objetivos de seguridad innovadores, de bajo costo y enfoques de pequeñas dimensiones para lograr [sus] objetivos de seguridad” (DoD 2012, 3).

En relación con las misiones principales de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, este documento refleja “las prioridades de Barack Obama para la defensa del siglo XXI” como, por ejemplo, reequilibrar la política exterior de Estados Unidos hacia la región de Asia-Pacífico, operar efectivamente en el ciberespacio y el espacio; proyectar poder y superar los entornos de anti acceso/denegación de área –A2/AD, por su abreviatura en inglés–; entre otros

(Dempsey, 2013 y DoD 2012).² Adicionalmente, este documento corrobora el imperativo de Washington de optimizar recursos económicos en un contexto de restricciones presupuestarias. La publicación señala que los Estados Unidos “*no tendrán el tamaño para llevar a cabo operaciones de estabilidad prolongadas* [cursivas en el original]” y que optarán por priorizar “medios no militares y cooperación militar-militar para abordar la inestabilidad y reducir la demanda de importantes compromisos de las fuerzas [estadounidenses] a las operaciones de estabilidad” (DoD 2012, 6).

Así, el DSG rechazaría a la postura contemplada en la Revisión Cuatrienal de Defensa de 2010, la cual establecía que “Estados Unidos debe conservar la capacidad para conducir operaciones de contrainsurgencia, estabilidad y contraterrorismo de larga escala en una amplia gama de entornos” (DoD 2010, viii). Según el entonces secretario de Defensa, León Panetta, el objetivo es lograr que las Fuerzas Armadas estadounidenses sean “pequeñas, austeras, ágiles y flexibles, capaces de trabajar dentro de un rango de conceptos y ambientes operacionales” (IISS 2013, 49). De esta manera se limitaría el despliegue de operaciones militares similares a las efectuadas en Irak y Afganistán.

Otro cambio que llamó la atención fue que el DSG pondría fin a la capacidad de los Estados Unidos de mantener dos guerras de gran escala de manera simultánea, la cual estaba estipulada en la Revisión Cuatrienal de Defensa de 2010 (IISS, 2014a). Este cambio en la estrategia se debe a que el DSG establece que “aun cuando las fuerzas [estadounidenses] estén comprometidas con operaciones de gran escala en una región, *ellas serán capaces de negar los objetivos de –o imponer costos inaceptables en– un agresor oportunista en una segunda región* [cursivas en el original]” (DoD 2012, 4). Esto explicaría la decisión del Pentágono de reducir, en el año 2013, el número de efectivos militares y alcanzar el objetivo de 490 000 efectivos en el Ejército y 182 000 elementos del Marine Corps (IISS 2014a).

Luego, en septiembre de 2012, el Estado Mayor Conjunto publicó un documento titulado *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020* –CCJO, por sus siglas en inglés–. Esta publicación tiene como finalidad “establecer un puente entre la nueva guía estratégica

² El anti acceso/negación de área –*anti-access/área denial*– es una estrategia de combate “enfocada en prevenir a un oponente de operar sus fuerzas militares, en, o dentro de una región en disputa”. Esta estrategia es considerada como “el principal reto estratégico a los objetivos de seguridad internacional de Estados Unidos, sus aliados y sus socios” (Tangredi 2013, 1).

para subordinar conceptos, dirección para el desarrollo de fuerza y doctrina relacionada” y brindar “agilidad y flexibilidad a medida que los Estados Unidos enfrenta amenazas poco claras y desconocidas en el futuro” (IISS 2013, 51 y Garamone 2012). Según, el presidente del Estado Mayor Conjunto Martin Dempsey este documento busca “crear capacidades más diversas y que respondan con menos recursos” (Dempsey 2013).

Posteriormente, en marzo de 2014, el Pentágono publicó la Revisión Cuadrienal de Defensa 2014 –QDR, por sus siglas en inglés–. En este documento, el Departamento de Defensa reconoce los retos que plantea un entorno de incertidumbre fiscal, producto de los recortes presupuestarios contemplados en la Ley de Control de Presupuesto de 2011. Debido a que el QDR está basado en el DSG, el componente presupuestario sigue siendo un factor determinante en la estrategia militar estadounidense. Pese a este factor, el Pentágono se compromete en mantener su apoyo a las fuerzas especiales para realizar operaciones en contra de redes terroristas, contrarrestar otras amenazas transnacionales, desarrollar capacidades de contraterrorismo con socios de otros países, contrarrestar la proliferación de armas de destrucción masiva y conducir o apoyar operaciones directas (DoD 2014a).

En su conjunto, el DSG, el CCJO y el QDR dan señales de la necesidad de las Fuerzas Armadas estadounidenses de cambiar su estrategia militar con la finalidad de responder a un entorno de seguridad incierto y complejo, en donde el componente económico juega un rol clave en para optimizar recursos. Ciertamente existe la tendencia de reducir el tamaño de las Fuerzas Armadas, reemplazando el paradigma de reclutamiento por la profesionalización de los militares, puesto que el “poder militar ya no está basado en la movilización de personal y recursos de todo el Estado” (MacGregor 2011, 22).

Finalmente, “el presupuesto del [Departamento de Defensa] es demasiado grande para continuar con los niveles actuales, y la cantidad que el gobierno [de los Estados Unidos] gasta en defensa es insostenible si el país desea recuperar viabilidad económica” (Allen 2013, 37). De no adaptarse a las nuevas condiciones, el Pentágono correría el riesgo mantener el patrón de extralimitarse militarmente, en donde “los Estados Unidos ha convertido en repetidas ocasiones éxitos militares iniciales en costosas derrotas o atolladeros” (Quiggin 2012).

3.1.3 La ‘línea roja’ y el dilema de Obama

Inicialmente los gobiernos de Occidente consideraron que el destino de Bashar al-Assad como presidente de Siria era cuestión de semanas o meses (Hokayem 2011). En el caso estadounidense, la CIA evaluó inicialmente que Assad “caería dentro de ocho a 10 semanas” (Black 2012). Sin embargo, a medida que el conflicto se prolongaba, “las capacidades militares de Siria se convirtieron en una preocupación central para los planificadores de la OTAN, [los Estados Unidos] y Europa”. A diferencia de la intervención militar desplegada por la OTAN en Libia, “el tamaño, los equipos, la organización y la preparación para el combate de los militares sirios representó un mayor reto que su contraparte libia jamás podría” (Hokayem 2013, 177). Adicionalmente, el entonces director de la CIA, David Petraeus indicó que Damasco contaba con el apoyo militar de Irán y Hezbolá (Smith 2015). Bajo estas circunstancias, el uso de la fuerza militar representaba en la única opción para sacar a al-Assad del poder.

El ataque con gas sarín en Guta fue el detonante para que la administración Obama “reaccionara al evento con un sentido de obligación” puesto que, según las estimaciones de inteligencia estadounidense, Damasco habría cruzado la ‘línea roja’ que delineó Obama en agosto de 2012 (Pinkus 2013, 42). La intervención militar estadounidense en Siria era inminente: el Pentágono estaba planificando los objetivos a derribar y se contemplaba que la ofensiva militar en Siria iniciaría el 31 de agosto de 2012. Pese a que el Pentágono está listo para iniciar con la ofensiva, el presidente Obama desistió de atacar a última hora, optando por recurrir a la aprobación del Congreso como un mecanismo para dilatar la inminente intervención militar estadounidense (Smith 2015).

Entre los factores externos que explicarían el abrupto cambio de postura de Obama se destacan las trabas dentro del Consejo de Seguridad y la negativa de aliados como Francia, Reino Unido y la Liga Árabe de no intervenir en Siria; la ausencia de un grupo de oposición sólido en Siria que apoye en tierra los ataques aéreos estadounidenses; el potencial deterioro del proceso de mejoramiento de relaciones bilaterales entre Washington y Teherán; el eventual surgimiento de grupos armados extremistas en un posible vacío de poder en Damasco; la posible ansiedad de Israel respecto a las implicaciones de una Siria post al-Assad (Gaffney 2014; Hokayem 2013; Kildorn 2012). En relación con los factores internos, existe “un claro agotamiento político y militar después de años de combate[s] inconcluso[s], y el gasto de defensa de [Estados Unidos] que se reducirá rápidamente en la próxima década”

(Sorenson 2013, 8). Pese a que Washington quiere un cambio de régimen barato, las opciones militares eran reducidas (Sorenson 2013; Landis 2012).

Bajo estas circunstancias, Washington no poseía las condiciones necesarias para poder desplegar un ataque convencional a Siria puesto que las capacidades militares de este país impedían que Estados Unidos obtengan una victoria de manera sencilla y rápida. De hecho, en julio de 2013, el General Martin Dempsey remitió una misiva al jefe del Comité de Servicios Armados, Senador Carl Levin, en donde detallaba las posibles opciones militares respecto a Siria como, por ejemplo, entrenar, asesorar y apoyar a los grupos armados de oposición al gobierno sirio; brindar apoyo aéreo para derribar objetivos estratégicos, similar a pasadas operaciones aéreas en Serbia y Libia; implementar una zona de exclusión aérea para limitar a las Fuerzas Aéreas sirias; constituir zona colchón para que los insurgentes puedan refugiarse, entrenar, reabastecerse, etc.; y controlar el arsenal químico sirio (Sorenson 2013).

El problema de las opciones militares presentada por Dempsey a Levin fue que se asemejaba notablemente a la Operación Protector Unificado de la OTAN y las condiciones para reproducir una operación similar en Siria son significativamente distintas. El rápido colapso del régimen de Mummar Gadaffi no fue únicamente producto del poderío militar de la OTAN, sino que también fue el resultado de debilidades estructurales del país en materia estratégica. La Libia de Gadaffi no tuvo la habilidad para construir y mantener aliados poderosos en la arena internacional para consolidar su poder o para mantener un adecuado balance de poder en contra de sus enemigos, convirtiendo a Libia en “un Estado aislado sin ninguna gran potencia patrocinadora o amigos regionales fuertes”. Adicionalmente, Gadaffi debilitó a propósito las fuerzas armadas “para prevenir cualquier desafío mientras armaba a milicias leales y a servicios de seguridad”. En su conjunto, estos elementos dejaron a Libia “virtualmente indefensa en contra de las fuerzas respaldadas por la OTAN”, poniendo fin a 41 años de dictadura en un lapso de siete meses. (Miller 2015).

En cambio, Siria representaba un rival más complejo para Estados Unidos porque “el tamaño, equipo, organización y la preparación para la batalla de los militares sirios planteó en un gran desafío que su contraparte libia jamás podría”. Debido al proceso de construcción de Estado por parte de Hafez al-Assad y a la “búsqueda de Siria por seguridad externa y alcance regional”, las Fuerzas Armadas de Siria “estaban construidas para librar potenciales conflictos interestatales. El país ha mantenido relaciones contenciosas con vecinos militarmente fuertes:

Irak bajo Saddam Hussein, Israel respaldada por [Estados Unidos] y con armas nucleares, y Turquía miembro de la OTAN” (Hokayem 2013, 177 y 178).

Desde una perspectiva militar, Siria contaba con ciertas ventajas a su favor y que representaba en un potencial dolor de cabeza para Washington: para el 2013 con 178 000 efectivos activos, mientras que Libia contaba para el 2010 con 76 000 efectivos activos y 40 000 en reservas; los sistemas de defensa aérea sirias eran más numerosos y modernos que los libios; el servicio de inteligencia *mukhabarat* y las unidades de élite sirias demostraron lealtad al gobierno sirio; Damasco contaba con el apoyo –ya sea financiero, material o asesoramiento– de Rusia, Irán y Hezbolá; y Siria, a diferencia de Libia, es un país densamente poblado, con grandes zonas urbanas y una geografía variada (IISS 2011, 2012b y 2014b; Hokayem 2013; Cordesman 2013).³

Las ventajas que poseía Siria sobre Libia eran tales que el General Martin Dempsey manifestó que “imponer una zona de exclusión aérea [...] requeriría al menos 70 000 soldados estadounidenses para desmantelar el sofisticado sistema antiaéreo y luego imponer una observación de 24 horas en el país” (Mazzetti, Worth y Gordon 2013). Por su parte, inteligencia estadounidense estimó “que asegurar los complejos de armamento químico requeriría al menos 75 000 [soldados]” (Hokayem 2013, 181).

Desde una perspectiva socioeconómica y de seguridad, Siria pondría en jaque a las finanzas de los Estados Unidos en un escenario de postconflicto. A diferencia de Libia o Irak, Siria es un país pobre en recursos naturales y, por ende, “tiene fuentes de ingresos insuficientes para reconstruir rápidamente su infraestructura” (Landis 2012). En este sentido, Estados Unidos requeriría de “una movilización significativa de activos militares [...] durante un periodo de tiempo sostenido” (Hokayem 2013, 178). Este planteamiento deriva de la experiencia estadounidense en Irak, en donde “el apoyo militar del país [intervenido] es necesario para poder restaurar la seguridad y asegurar el funcionamiento de las instituciones durante los períodos volátiles de transición (Hokayem 2013, 179). Se estima que, en el año 2010, los

³ Según *Jane's Defence Weekly*, Siria poseía en el año 2012 “el sistema integrado de defensa aérea (IADS) más grande en Medio Oriente (Jane's Defence Weekly 2012). En mayo de 2013, el presidente Bashar al-Assad anunció que Moscú inició la entrega del sistema de defensa aéreo S-300 (Harding, Owen y Greenwood 2013). Este sistema de defensa aéreo es considerado como uno de los “más letales” en servicio (Kopp 2006).

Estados Unidos gastaba 6 700 millones USD mensuales en Afganistán y 5 500 millones USD mensuales en Irak (Landis 2012).

Sin embargo, las dificultades presupuestarias derivadas de la Ley de Control de Presupuesto de 2011 impiden que Estados Unidos contemple en su estrategia militar acciones similares a las emprendidas en las guerras en Irak y Afganistán. Además de las dificultades que los Estados Unidos enfrentaría para financiar el despliegue de operaciones militares convencionales, el DSG contempla que los Estados Unidos no “conducirá operaciones de estabilidad a gran escala y prolongadas” (DoD 2012, 6) debido a los elevados costos que conlleva. Tomando en cuenta los elevados costos y la dificultad para reconstruir “podrían condenar a Siria a décadas de inestabilidad” (Sorenson 2013, 6). Este es un factor adicional que incidiría en la decisión del presidente Obama para no recurrir a una intervención militar convencional en Siria.

En definitiva, una intervención militar estadounidense convencional en Siria era una decisión extremadamente arriesgada, no sólo por los elevados costos políticos y económicos que involucrarían, sino que también existían factores que hacían que sea “altamente improbable que una gran intervención militar estadounidense tenga éxito en desalojar al régimen de Assad o en terminar el combate (Sorenson 2013, 6). Además, Estados Unidos corría el riesgo de caer en un nuevo atolladero, similar a lo sucedido en Irak y Afganistán.

El problema que enfrentaría Siria y que no lo enfrentaron Irak y Afganistán es que existen limitaciones presupuestarias que impedirían el financiamiento para un período postconflicto. Sin un proceso de reconstrucción y preservación de la institucionalidad del país podría dar lugar al colapso completo del país, convirtiéndose en una potencial incubadora de grupos armados extremistas, “promoviendo mayor caos a lo largo del país” (Landis 2012).

Este escenario sería peor de que sucede actualmente en la Libia post Gadafi. Para Obama, la única alternativa para proveer de apoyo militar limitado, sin enviar tropas a combatir en Siria sería recurrir al Título 50 del Código legal estadounidense, el cual faculta al presidente de los Estados Unidos para “enviar fuerzas de Operaciones especiales para operaciones paramilitares, bajo el comando de la CIA” (Ignatius 2014).

3.2 Efectos de las limitaciones presupuestarias en las operaciones especiales

Previo a los ataques del 11 de septiembre en los Estados Unidos, las fuerzas especiales fueron poco empleadas porque “no tenían presupuesto y eran usados en gran parte como multiplicadores para conflictos calientes bajo el comando de las Áreas de Responsabilidad de militares convencionales” (Scahill 2013, 50); “raramente fueron utilizados para operaciones de contraterrorismo u operaciones de cacería de personas; y porque los comandantes militares regulares “eran suspicaces [respecto] a su independencia” (Priest y Arkin 2011, 227). Sin embargo, el JSOC comenzó a tener un rol más protagónico tras los ataques del 9/11, convirtiéndose, al igual que la CIA, en el “arma personal del presidente en contra de los terroristas” (Priest y Arkin 2011, 223).

Con el paso del tiempo, el JSOC “creció en tamaño y complejidad. Adquirió todas las piezas de un ejército autosostenible, incluyendo una canalización de personal, una rama de equipos y adquisición, y un brazo de investigación” (Priest y Arkin 2011, 225). A medida que JSOC mataba a más gente y desarticulaba a más redes terroristas, Washington “entregó más dinero, más tropas y más responsabilidad” (Priest y Arkin 2011, 227). Se estima que desde el año 2001, “el personal casi se ha duplicado, el presupuesto casi se triplicó y los despliegues en ultramar se han cuadruplicado” (Feickert y Livingston 2011, 7).

En la actualidad, JSOC es una organización tan grande que posee

su propia división de inteligencia, ascendiendo a tres mil empleados que pueden investigar y realizar modelos de objetivos, incluyendo guías en 3D de ubicaciones donde JSOC llevaría a cabo redadas [...] sus propios drones, [...] aviones de reconocimiento, [...] satélites [y] sus propios ciberguerreros [...] que conducen operaciones como insertar sensores en teclados de computadoras para seguir qué teclea el terrorista sospechoso, o crear identidades falsas en línea para atrapar sospechosos y obtener información. Pero, lo más esencial para su identidad y misión central, JSOC tiene la extraña autoridad para decidir qué individuos añadir a la lista de matar y luego matarlos (Priest y Arkin 2011, 222).

Así, JSOC se ha convertido en la única organización “que ha matado y capturado a más miembros de al-Qaeda alrededor del mundo y haber destruido más campos de entrenamiento y casas de seguridad que el resto de las fuerzas del gobierno [de Estados Unidos] combinado (Priest y Arkin 2011, 222)”. Esta experticia ganada la convierte en una “máquina de cacería

humana global” (Mazzetti *et al.* 2015). Se estima que el JSOC creció de 1 800 miembros antes del año 2001 a más de 25 000 en el transcurso de una década (Priest y Arkin 2011). La presencia de JSOC en el mundo es tal que el portavoz del Comando, Ken McGraw, informó que, en el año 2015, había elementos de fuerzas especiales desplegado en 147 países (Turse 2015).

3.2.1 Limitaciones presupuestarias y el gasto de operaciones especiales

El 5 de enero de 2012, el presidente Barack Obama, el secretario de Defensa, León Panetta, y el presidente del Estado Mayor Conjunto, General Martin publicaron la nueva Guía Estratégica de Defensa –Defense Strategic *Guidance* (DSG)–, documento que tiene como propósito de delinear “un plan de acción para [las fuerzas armadas] para el 2020”, proveyendo de un conjunto de preceptos que ayudará a guiar las decisiones con respecto el tamaño y la forma de las fuerzas ante programas ulteriores y ciclos presupuestarios” (DoD 2012, 1). Este documento tiene la particularidad de resaltar que la nueva estrategia de defensa estadounidense “no sólo reequilibra la postura estratégica de los Estados Unidos hacia Asia y el Medio Oriente, sino que también dará lugar a una fuerza militar “más pequeña y más austera” (Feickert 2012, 9).

Un elemento significativo del DSG es que “fomenta mayor dependencia en las operaciones especiales (SOF), comparado con las fuerzas convencionales” (Dale 2014, 14). Este cambio responde a dos posibles factores. Por un lado, el Pentágono depende de las fuerzas especiales porque “poseen un conjunto de habilidades altamente especializadas, incluyendo conocimiento cultural y regional (GAO 2015). Por otro lado, el cambio respondería a los imperativos fiscales, puesto que mayores reducciones presupuestarias ponen mayor presión para cultivar fuerzas armadas más capaces (Dale 2014). Este énfasis puesto en las fuerzas especiales también se vio reflejado en el QDR de 2014, en donde el Pentágono enfatizó la importancia de las fuerzas especiales en el cumplimiento de las metas y objetivos de seguridad nacional de los Estados Unidos (DoD 2014a).

Ante esta nueva estrategia, caracterizada por “el acelerado cambio en el mundo”, el comandante del Comando de Operaciones Especiales de los Estados Unidos, Almirante William McRaven (2012) planteó que las Fuerzas de Operaciones Especiales

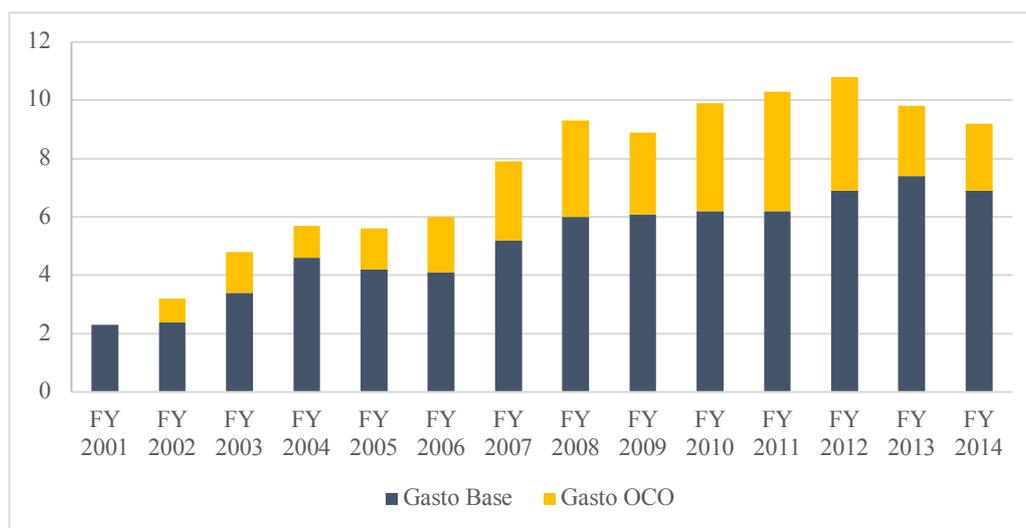
ejecutan capacidades centrales que son inextricablemente relacionados a esta guía y proveerá capacidades significativas tanto para [los Estados Unidos] como para las fuerzas conjuntas del futuro para. [...] Las SOF serán muy importantes para los esfuerzos antiterroristas [de los Estados Unidos] y los esfuerzos de guerra irregular (McRaven 2012, 5).

También McRaven reconoció el que el gobierno de los Estados Unidos “enfrenta un período de austeridad financiera” y que se “buscará reducir el gasto del presupuesto de defensa”. Frente a este contexto de reducción de gastos en defensa y el surgimiento de nuevas dinámicas en materia de seguridad, McRaven reconoció que el Departamento de Defensa y las fuerzas militares de los Estados Unidos se ven obligadas “a adaptarse y emplear estrategias que cumplan [la] obligación de proteger [a los Estados Unidos]” y sugiere que el Comando de Operaciones Especiales de los Estados Unidos –USSOCOM, por su siglas en inglés– “está en una posición única para cumplir con esas demandas” (McRaven 2012, 6).

En respuesta a la Guía Estratégica de Defensa, el Comando de Operaciones Especiales incorporó el concepto de la Red Global de las Fuerzas de Operaciones Especiales –GSN, por sus siglas en inglés–, el cual “aboga por una mayor presencia adelantada por las SOF y prevé la construcción de relaciones de cooperación con países socios para disuadir amenazas futuras y para responder más eficazmente a las amenazas emergentes” (Loredo *et al.* 2014, 1). Este concepto tiene la intención de “incrementar el rol de las SOF en la postura global de los Estados Unidos y representa una visión ambiciosa de las SOF para el largo plazo y su rol de proteger los intereses de los Estados Unidos” (Loredo *et al.* 2014, 2). Esto implica también un cambio en la forma en cómo se financia al Comando de Operaciones Especiales debido a que su estructura de financiamiento depende tanto de factores directos como de indirectos (Loredo *et al.* 2014).

En la Figura 3.4, se puede apreciar que el presupuesto destinado para las operaciones especiales experimentó un crecimiento desde el año fiscal 2001 hasta su cénit en el año fiscal 2012. En dicho período, el presupuesto creció un 369,6%, de 2 300 millones USD en el año fiscal 2001 a 6 900 millones USD en el año fiscal 2012. Dicho crecimiento fue producto de las guerras que mantuvo los Estados Unidos en Irak y Afganistán (USSOCOM 2012 y 2014). Pese a que el Pentágono ha priorizado al Comando de Operaciones Especiales, y su presupuesto, como un elemento clave en la lucha contra el terrorismo, su presupuesto ha decaído en los años fiscales 2013 y 2014 (Herb y Muñoz 2013).

Figura 3.4 Evolución del presupuesto del USSOCOM (miles de millones USD)



Fuente: USSOCOM 2012 y 2014

Esta reducción presupuestaria puede ser interpretada de tres maneras: la primera respondería a la evidente reducción de los fondos asignados para las Operaciones de Contingencia de Ultramar; la segunda sería producto de la reducción a que las fuertes de financiamiento para el Comando de Operaciones Especiales provienen del *Major Force Program 2 –MFP-2–*, programa que financia a todas las ramas de las Fuerzas Armadas y del *Major Force 11 –MFP-11–*, programa que financia a las operaciones especiales; y la tercera respondería a que existe una subestimación de los montos destinados para las fuerzas especiales porque el Departamento de Defensa carece de capacidades para hacer un seguimiento del financiamiento y, por ende, no existe información completa sobre el monto total destinado para las operaciones especiales (Loredo *et al.* 2014; Nelson y Stieg 2012; GAO 2015).

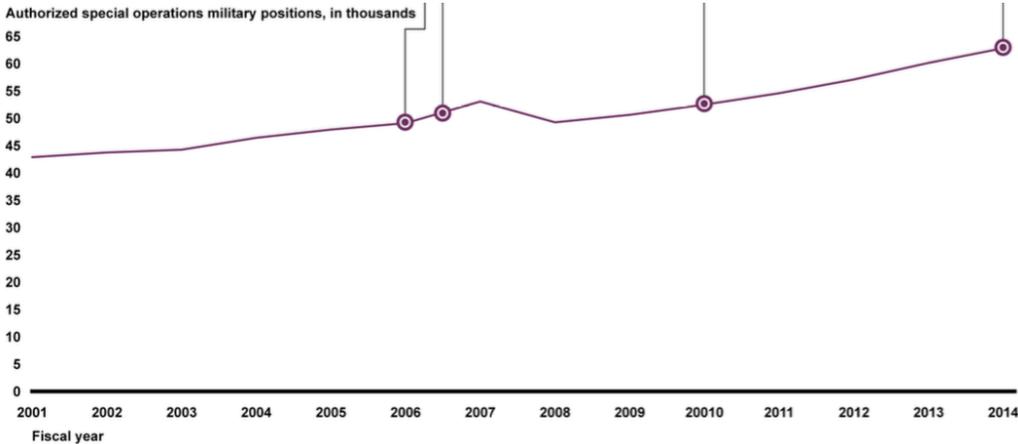
En este sentido, la reducción del presupuesto para las operaciones especiales respondería más a un factor indirecto porque parte de su presupuesto proviene de un programa que financia a todas las ramas de las Fuerzas Armadas, incluyendo a la USSOCOM. De hecho, el comandante del USSOCOM afirmó que “aun cuando el presupuesto del SOCOM no sea afectado directamente, [las operaciones especiales] serían afectadas debido a los recortes a los servicios, porque cada misión de operaciones especiales depende del apoyo de otros servicios” (Herb y Muñoz 2013).

Sin embargo, las advertencias del comandante del USSOCOM aún son prematuras evaluar porque el Pentágono las considera como un elemento esencial para enfrentar las amenazas

globales y resultaría contraproducente que un recorte presupuestario afecte a esta unidad militar de élite. Resulta interesante que, pese a la aparente reducción presupuestaria al USSOCOM y a las declaraciones de su comandante, el número del personal militar no se ha reducido pese a los efectos de la BCA. El incremento del personal refleja el rol prominente de las fuerzas especiales para el Departamento de Defensa (GAO 2015).

La Figura 3.5 muestra la evolución del número de personal que forma parte de las fuerzas especiales entre los años fiscales 2001 y 2014. Lo destacable de esta Figura es que el número de personal militar continúa creciendo en los últimos años pese a los recortes presupuestarios del BCA.

Figura 3.5 Número de personal militar de fuerzas especiales (en miles)



Fuente: GAO 2015

3.2.2 Despliegue de operaciones especiales en Siria

La presencia del JSOC en el Levante “se remonta al trabajo realizado por las [Fuerzas] Delta y el Ejército del Norte de Virginia durante los 1980. Desde entontes, las [Fuerzas] Delta han mantenido una relación cercana con las fuerzas especiales israelíes” (Naylor 2015, 400). Posteriormente, tras los atentados del 11 de septiembre, el entonces secretario de Defensa, Donald Rumsfeld “dio al JSOC luz verde para conducir misiones tanto en Siria como el Líbano” porque los Estados Unidos “tenía profundas preocupaciones respecto a las operaciones de las Fuerzas *Qods* en la región, así como la gran influencia de Hezbolá en el Líbano” (Naylor 2015, 400).

A lo largo de la década de 2000, el JSOC realizó operaciones de inteligencia para hacer labores de inteligencia como, por ejemplo, identificar si el régimen de Saddam Hussein trasladó armas de destrucción masiva a territorio sirio previo a la guerra de Irak; e identificar posibles redes de combatientes extranjeros que querían adherirse a la insurgencia iraquí. Esto con la finalidad de utilizar la inteligencia obtenida para tener ventaja sobre el régimen de al-Assad y presionarlo “para acabar con las redes de los combatientes extranjeros” (Naylor 2015, 406). En octubre de 2008, el JSOC desplegó una operación especial con elementos de las Fuerzas Delta desde Irak hacia Siria, trasladados en dos helicópteros *Black Hawk* y dos AH-6 *Little Bird*, con el objetivo de asesinar a Abu Ghadiya, ciudadano iraquí, miembro de al-Qaeda en Irak, quien operó “la red de combatientes extranjeros más grande en Siria” (Naylor 2015, 399).

Operaciones de reconocimiento y entrenamiento de insurgentes

En febrero de 2012, la organización WikiLeaks publicó varios correos electrónicos filtrados de la empresa de inteligencia *Stratfor* y que fueron hackeados por el grupo *Anonymous*. Los correos electrónicos filtrados revelaron que tropas de la OTAN estaban presentes en Siria, pese a la negación por parte de sus respectivos gobiernos. Según uno de estos correos electrónicos, el grupo de estudios estratégicos de las Fuerzas Aéreas de Estados Unidos indicó que, desde el año 2011, equipos de fuerzas de operaciones especiales de Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Jordania, Turquía estuvieron en territorio sirio en misiones de reconocimiento y entrenamiento a fuerzas de oposición [a al-Assad]”. Asimismo, el correo electrónico reveló que este grupo de estudios estratégicos estaba contemplando la idea de “cometer ataques de guerrilla, campañas de asesinatos, tratar de reducir a las fuerzas alauitas, provocar el colapso desde adentro” (WikiLeaks, 2012a).

Según otro correo electrónico filtrado, los Estados Unidos y Turquía cooperaron de manera no oficial con el propósito de desplegar operaciones especiales en Siria para proveer de armamento y apoyo al Ejército Libre Siro para crear “las condiciones de una guerra civil” para “implementar una zona de colchón de 5-40 km dentro de territorio sirio para instalar campos de refugiados” (WikiLeaks 2012b).

Por otra parte, un artículo del diario *The New York Times*, en mayo de 2012, más de 150 planificadores y especialistas militares, incluyendo elementos de fuerzas especiales, fueron enviados secretamente a Jordania para participar en el ejercicio militar conjunto *Eager Lion*,

en el cual participaron más de 12 000 soldados de más de 19 países. El objetivo de este ejercicio militar fue preparar a las fuerzas militares jordanas para enfrentar un escenario de flujos migratorios masivos y la posibilidad que el gobierno sirio pierda control de su arsenal de armamento químico (Gordon y Bumiller 2012). Además, las tropas de operaciones especiales entrenaron con sus homólogas jordanas en operaciones de contraterrorismo y otras operaciones ofensivas (Starr 2012). Este ejercicio militar llamó la atención porque varios medios especularon que era una pantalla para ocultar una posible invasión militar a Siria o para encubrir el entrenamiento a combatientes sirios (Seeley 2012).

Sin embargo, en junio de 2013, el diario *Los Angeles Times* reveló que fuerzas de operaciones especiales y la CIA entrenaron secretamente y suministraron de armamento antitanque y antiaéreo a insurgentes sirios desde noviembre de 2012. Desde Turquía y Jordania, combatientes del Ejército Libre Sirio recibieron entrenamiento para el uso de rifles antitanque y armamento antiaéreo (Cloud y Abdulrajim 2013). Cabe destacar que, en este tipo de programas, la CIA conduce el entrenamiento y armamento clandestino de combatientes en conflictos extranjeros, mientras que las fuerzas de operaciones especiales son asignadas para realizar misiones encubiertas que son supervisadas por la CIA (Business Insider 2013; Miller 2013).

En octubre de 2015, el presidente Obama anunció el despliegue de un contingente de 50 soldados de operaciones especiales para entrenar, asesorar y asistir a las Fuerzas Democráticas Sirias, la Coalición Árabe Siria y a las Unidades de Protección Popular (Roberts y McCarthy 2015; DW 2015; Gibbons-Neff 2016a). Según el Observatorio Sirio de Derechos Humanos, los soldados estadounidenses ingresaron a Siria desde Turquía e Irak para proveer de entrenamiento a combatientes estacionados en la ciudad siria de Kobani y en la provincia de Hasakeh (DW 2015).

La Casa Blanca afirmó que el despliegue de elementos de fuerzas especiales a Siria fue parte de una estrategia para derrotar al autoproclamado Estado Islámico. Tanto la Casa Blanca como el Pentágono afirmaron que el contingente de fuerzas especiales ayudaría a coordinar con los grupos armados locales, ubicados en el norte de Siria, y con otros grupos de coalición no especificados; asimismo aseguraron que las tropas estadounidenses combatieron directamente en pocas ocasiones contra el Estado Islámico (Roberts y McCarthy 2015).

Ataques aéreos con aviones no tripulados

A lo largo de los primeros tres años del conflicto armado en Siria, no se han registrado la presencia de aviones no tripulados –UAV, por sus siglas en inglés– estadounidenses en el espacio aéreo de ese país. Sin embargo, la expansión del Estado Islámico –EI, en adelante– tanto el territorio sirio como el iraquí constituiría en un punto de inflexión para que Estados Unidos tome en consideración el uso de este tipo de aeronaves (Schmidle 2014). Ante la expansión del EI, el entonces presidente del Estado Mayor Conjunto, Martin Dempsey dijo que el EI no puede ser derrotado si no se aborda “a ambos lados de lo que es esencialmente [...] una frontera inexistente” (Schmidle 2014). Por su parte, el entonces secretario de Defensa, Chuck Hagel indicó que los Estados Unidos estaba evaluando la posibilidad de realizar ataques aéreos en Siria para derrotar al EI (Lamothe y DeYoung 2014).

En septiembre de 2015, previo al inicio de la Operación Resolución Inherente en Siria, una investigación del diario *The Washington Post*, informó que el Centro de Contraterrorismo –CTC, por sus siglas en inglés– de la CIA y el JSOC habrían iniciado una “campana secreta para cazar a sospechosos de terrorismo en Siria como parte de un programa de asesinatos selectivos”. Según el diario, este programa se “ejecuta separadamente de la amplia ofensiva militar en contra del Estado Islámico” (Miller 2015). La investigación añade que “[a] pesar de que al CTC se le ha dado un rol amplio en identificar y localizar a figuras de alto rango del Estado Islámico [...] los ataques son llevados a cabo exclusivamente por el JSOC”. Según funcionarios estadounidenses, el programa de UAV “está dirigido a sospechosos de terrorismo considerados ‘objetivos de alto valor’” (Miller 2015).

Por quince años, Estados Unidos ha conducido ataques con UAV para asesinar a objetivos de alto valor, y 13 años de realizar ataques en países no son declarados como zona de guerra (Scahill 2015a). Esta experiencia ganada se convirtió en un factor relevante para que los militares “intensifiquen sus ataques con [UAV] y acciones encubiertas en contra de ISIS en Siria y Irak” (Scahill 2015a).

Para comprender de mejor detalle el empleo de UAV para realizar asesinatos selectivos, una investigación del portal *The Intercept* explica el esquema de este tipo de operaciones. Este programa consiste en dos etapas. La primera consiste en “desarrollar el objetivo” y lograr la “autorización del objetivo”. Aquí, el *Task Force 48-4* del JSOC trabaja con otras agencias de inteligencia para construir el caso, que es conocido internamente como conocido internamente

como tarjeta de béisbol –*baseball card*–. La segunda etapa consiste en derribar al objetivo. Si el objetivo a derribar fue aprobado por el presidente estadounidense, el JSOC tiene 60 días para ejecutar la operación (Currier 2015). El *Task Force 48-4* sería quien llevase a cabo los asesinatos selectivos con UAV en Yemen y Somalia (Scahill 2015b).

Con el surgimiento del autoproclamado Estado Islámico en el verano de 2014, Estados Unidos se enfrentaría a dos contendores en Siria. Por un lado, Washington mantenía una guerra *proxy* contra el gobierno sirio; por otro, emprendió una guerra en contra del EI. Debido a las limitantes existentes para el despliegue de tropas estadounidenses en Siria, el presidente Obama recurrió a su arma de elección para estas situaciones: el uso UAV (Scahill 2015a).

En agosto de 2015, Junaid Hussain, un hacker británico, reclutador y líder del Ciber Califato del Estado Islámico fue asesinado por un ataque aéreo con un UAV a las afueras de la ciudad siria de Raqqa. Hussein, quien fue considerado por el Pentágono como el número tres de la “lista de matar”, jugó un rol importante para reclutar a occidentales a las filas del EI, manejar las redes sociales para difundir propaganda del EI y por supuestamente haber hackeado las cuentas de *Twitter* y *YouTube* del Comando Central estadounidense –CENTCOM, por sus siglas en inglés– (BBC News 2015; Franceschi-Bicchierai 2015; De Freitas-Tamura 2015; Ackerman, MacAskill y Ross 2015).

En noviembre de 2015, funcionarios estadounidenses informaron, “con razonable certeza”, que un ataque aéreo con UAV mató al combatiente británico del EI Mohammed Emwazi, alias *Jihadi John*, quien fue conocido por ser el portavoz del EI para el mundo angloparlante y por haber ejecutado a varios secuestrados occidentales (Shishkin, Gross y Abdulrahim 2015). Fuentes oficiales informaron un UAV MQ-9 *Reaper* realizó el ataque con dos misiles *Hellfire* cuando el militante se movilizaba en un vehículo en la ciudad de Raqqa (Ryan, Witte y Goldman 2015). Meses después el EI confirmaría la muerte de Emwazi (BBC News 2016).

Incursiones de JSOC en territorio sirio

En mayo de 2015, elementos del JSOC realizaron una operación al-Amr, Siria, para matar a Abu Sayyaf, un miembro de rango medio del EI, conocido como el “emir del petróleo y gas” puesto a que Sayyaf supervisaba la infraestructura petrolera siria apoderada por el EI y dirigía las operaciones financieras de este grupo armado (Cooper y Schmitt 2015). Además de la muerte de Sayyaf, el JSOC mató al menos una docena de combatientes, capturaron a la esposa

de Sayyaf, rescataron a una mujer yazidí, y recuperaron teléfonos celulares, computadoras portátiles y otras evidencias (Cooper y Schmitt 2015).

Bajo el mismo esquema de operaciones similares, tropas de las Fuerzas Delta volaron desde Irak en helicópteros *Black Hawk* y *V-22 Osprey*. Según un funcionario del Pentágono, la operación requirió de combate en espacios cerrados, pues los militantes de EI emplearon a mujeres y niños como escudos humanos. Este operativo constituiría en la primera incursión exitosa de las fuerzas de operaciones especiales desde que inició la campaña militar en contra del EI (Cooper y Schmitt 2015). A partir de la inteligencia recaudada se descubrió cómo el EI comercializaba el crudo de los campos petroleros sirios en el mercado negro (Solomon y Chazan 2015).

A pesar de que no se han registrado más casos de la presencia de incursiones de JSOC en territorio sirio a lo largo del 2015, los Estados Unidos estuvo interesado en fortalecer la presencia de fuerzas de operaciones especiales para combatir al EI tanto en Siria como en Irak. De hecho, en octubre de 2015, el presidente Obama anunció, por primera vez, que enviaría al menos 50 elementos de fuerzas especiales a Siria. Por su parte, el Pentágono indicó que estos elementos “serían útiles para coordinar los esfuerzos con las fuerzas kurdas” que combaten en contra del EI (Baker, Cooper y Sanger 2015).

Posteriormente, en diciembre de 2015, el secretario de Defensa, Ashton Carter, anunció ante el Congreso estadounidense que el Pentágono enviaría “una fuerza expedicionaria especializada” a Irak y Siria. Según Carter, este contingente, cuyo número no fue revelado, ayudaría a “recolectar inteligencia valiosa en tierra, fortalecer la campaña aérea y permitir que fuerzas locales puedan recuperar y mantener los territorios ocupados por el [EI]”. También Carter informó que estos nuevos combatientes se incorporarían a los elementos de fuerzas especiales desplegados anteriormente. Se espera que del despliegue de fuerzas especiales en Siria “conduzcan a altos, liberen rehenes, recolecten inteligencia y capturen a líderes del [EI]” (Stuster 2015; Wasserbly 2015). Fuentes revelarían que este contingente estaría formado por elementos de las Fuerzas Delta, *Team 6* y el *75th Ranger Regiment*. Carter indicó que su misión sería enfocarse en objetivos de alto valor (Warren 2016).

3.2.3 Presencia de operaciones especiales en Siria

A continuación, se presenta una serie de imágenes que evidencian la presencia de fuerzas de operaciones especiales en Siria. La Figura 3.6 es una imagen, tomada en septiembre de 2014, que registra, por primera vez en espacio aéreo sirio, la presencia de un UAV MQ-1 *Predator* realizando vuelos sobre la ciudad siria de Raqqa –capital de facto del EI– (Stein 2014). En la fotografía se aprecia que la aeronave no está cargada con armamento, dando señales que la aeronave fue empleada para operaciones de Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento –ISR, por sus siglas en inglés–.



Figura 3.6 UAV MQ-1 *Predator* sobre Raqqa, Siria (Stein 2014)

La Figura 3.7 muestra imágenes de los restos de una supuesta aeronave no tripulada que fue derribada por las fuerzas militares sirias en la provincia siria de Latakia, en marzo de 2015. Tras el incidente, funcionarios estadounidenses indicaron que perdieron contacto con un UAV MQ/1 *Predator* y no pudieron afirmar ni descartar que la aeronave fue derribada o colisionada con otra aeronave, o si se estrelló a causa de un problema técnicos (Cenciotti 2015a). Se cree que el UAV derribado fue utilizado para una misión de reconocimiento cerca del puerto de Latakia (Alhenawi 2015).

El portal *web The Avionist* ofrece observaciones significativas de este acontecimiento. Ellos consideran que la caída del UAV es importante por dos motivos: primero porque daría señales de que los Estados Unidos realiza operaciones de ISR no sólo a objetivos del EI, sino que también lo realiza en territorio controlado por el gobierno sirio; y segundo, si se confirma que

el UAV fue derribado por fuerzas armadas sirias, confirmaría las capacidades de los sistemas de defensa aéreos sirios, lo cual representa una amenaza para aeronaves tripuladas y no tripuladas de la coalición liderada por Washington (Cenciotti 2015a).



Figura 3.7 Restos de UAV MQ-1 *Predator* derribado en Larakia, Siria (@KitadicaCool 2015)

A continuación, la Figura 3.8 muestra una imagen infrarroja de un UAV MQ-9 *Reaper*. Según el Ministerio de Defensa de Rusia, la aeronave en espacio aéreo sirio formaría de la Operación Resolución Inherente, operación liderada por Estados Unidos. Según el Ministerio de Defensa ruso, la aeronave estaría conduciendo misiones de reconocimiento con UAV sobre la frontera siria-turca (Cenciotti 2015b). También indicó el Ministerio que, por ciertos períodos de tiempo, se registran más de 50 UAV sobrevuelan en Siria (Cenciotti 2015b). En la fotografía se aprecia que la aeronave no estaría cargada con armamento, lo cual da indicios de que fue utilizada para operaciones de ISR.



Figura 3.8 UAV MQ-9 *Reaper* sobre frontera siria-turca (Cenciotti 2015b)

Por otro lado, en mayo de 2016, varios medios de comunicación publicaron por primera vez imágenes de miembros de fuerzas especiales estadounidenses en territorio sirio. Los medios informan que más de una docena de tropas acompañaron a combatientes de las Fuerzas Democráticas Sirias para emprender una ofensiva y retomar la ciudad de Raqqa, ocupada por el EI (Gibbons-Neff y Sly 2016). Si bien estas imágenes no corresponden al período de este estudio, la presencia de fuerzas operaciones especiales en territorio sirio corroboraría la aprobación que realizó la Casa Blanca en el último trimestre de 2015 para que las fuerzas especiales estadounidenses provean de asistencia a grupos armados en el norte sirio.

En la Figura 3.9 se aprecia a dos miembros de fuerzas especiales estadounidenses. Ambos soldados comparten las mismas características de un miembro de fuerzas especiales como, por ejemplo, el no portar identificación ni insignias en su uniforme; por tener barba y gafas de sol para ocultar su identidad; y portar carabinas M4A1 SOPMOD con silenciador.



Figura 3.9 Hombres armados identificados como miembros de fuerzas de Operaciones Especiales estadounidenses en Fatisah, Siria (Gibbons-Neff y Sly 2016)

Las figuras 3.10 y 3.11 muestran a hombres armados que, según miembros de las Fuerzas Democráticas Sirias, son miembros de fuerzas de Operaciones Especiales de los Estados Unidos. Estos soldados comparten las mismas características que los de la Figura 3.9; sin embargo, un elemento distintivo es que uno de ellos llevaría en su hombro una insignia del YPG kurdo.⁴ Adicionalmente, las imágenes muestran un lanzagranadas automático Mk 47 *Striker*. Esta arma tiene la particularidad de ser “usada principalmente por unidades de Operaciones Especiales” y por “no ser vendida ampliamente fuera de los Estados Unidos” (Gibbons-Neff y Sly 2016).

⁴ El YPG son las siglas en kurdo de las Unidades de Protección Popular. Son el brazo armado del Partido de Unión Democrática de Siria. Este partido gobierna de *facto* en los territorios kurdos del norte sirio (Laub 2017).



Figura 3.10 Hombres armados identificados por las Fuerzas Democráticas Sirias como miembros de fuerzas especiales estadounidenses MK 47 *Striker* en Siria (Gibbons-Neff y Sly 2016)



Figura 3.11 Hombres armados con lanzagranadas MK 47 *Striker* en Fatisah, Siria (Gibbons-Neff y Sly 2016)

La Figura 3.12 es un extracto de un video tomado por el portal de noticias *France 24* en febrero de 2016. La imagen muestra a una pala mecánica montando una berma y a un pequeño contingente de miembros de fuerzas especiales supervisando “en lo que parece ser un ataque aéreo” con una aeronave A-10 en la población siria de Shadadi. Según el portal

francés, estos militares estarían apoyando a combatientes de las Fuerzas Democráticas Sirias y a kurdos sirios (Gibbons-Neff, 2016b).

En la derecha de la imagen se aprecia a tres soldados de fuerzas especiales colaborando en la operación. El soldado que está de pie estaría operando un catalejo *Leupold Mk.4* sobre un trípode, mientras que el soldado que está frente a él estaría utilizando un marcador láser LA-16u/PEQ. Este dispositivo emite rayos láser para marcar el objetivo para que posteriormente una bomba inteligente dé en el objetivo (Gibbons-Neff, 2016b).



Figura 3.12 Soldados de fuerzas especiales apoyando en tierra para ataque aéreo en Shadadi, Siria (France 24 2016)

En Figura 3.13 se aprecia a varios miembros de operaciones especiales supervisando ataque aéreo. Un detalle que llama la atención es que en el recuadro rojo de la imagen se aprecia un dispositivo denominado *L3 Tactical ROVER-p*. Este dispositivo es un nodo que permite que los militares “observen los ataques aéreos sin estar en combate”, pues permite ver imágenes en tiempo real de las acciones de los aviones de combate. Este dispositivo enlaza la transmisión por una señal segura a dispositivos como computadoras o *tablets* (Gibbons-Neff 2016b).



**Figura 3.13 Soldados de fuerzas especiales supervisando ataque aéreo en Shadadi, Siria
(Gibbons-Neff 2016)**

3.3 Efectos de las limitaciones presupuestarias en las operaciones encubiertas

La Agencia Central de Inteligencia fue concebida con un solo objetivo: “recolectar y analizar inteligencia para que los presidentes estadounidenses puedan saber todos los días las múltiples amenazas que enfrenta los Estados Unidos” (Mazzetti 2014a, 43). Sin embargo, la ambigüedad de una cláusula de la Ley de Seguridad Nacional de 1947 autorizaba a la CIA a “cumplir con otras funciones y obligaciones relacionadas con la inteligencia que afecten a la seguridad nacional” (Mazzetti 2014a, 43). Pese al deseo del presidente Harry Truman de no transformar a la CIA en “el ejército secreto de los Estados Unidos”, éste agujero jurídico dio carta blanca para que los presidentes de este país empleen “acciones encubiertas” para enviar a la CIA “a operaciones de sabotaje, campañas de propaganda, arreglar elecciones e intentos de asesinatos” (Mazzetti, 2014a, 43). En definitiva, la CIA es una agencia que, además de realizar actividades de espionaje, “es la espada de poder personal del presidente en tierras extranjeras si todo lo demás falla, él puede usar sin solicitar primero al Congreso” (Priest y Arkin 2011, 18).

Desde los ataques perpetrados en Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, el número de operaciones encubiertas alrededor del mundo ha crecido significativamente. Según el entonces asesor adjunto de la Agencia Central de Inteligencia y la persona que aprobó todas las operaciones desde el 9/11, John Rizzo, dijo que el número de operaciones encubiertas realizadas durante la Guerra Fría son “pálidas en comparación al número de programas,

número de actividades que la CIA era solicitada para llevar a cabo como resultado del 9/11 en el área de contraterrorismo” (Priest y Arkin 2011,12).

Desde los ataques del 9/11, la Casa Blanca le dio luz verde para que la CIA “pueda librar guerra de manera encubierta en cualquier parte del mundo” (Priest y Arkin 2011, 15). En ese momento, la CIA tenía la facultad para realizar ataques aéreos con el uso de aviones no tripulados –UAV, por sus siglas en inglés–; ejecutar rendiciones extraordinarias, término utilizado para describir al traslado de sospechosos de actividades terroristas a terceros países para ser encarcelados o interrogados; recurrir a fuerzas especiales otros países para matar a personas que los soldados estadounidenses no podrían realizar; y operar centros de detención clandestinos, denominados como *black sites*, en diversos países del mundo (Priest y Arkin 2011). Estos elementos ponen en evidencia que la CIA se transformó en “una máquina de matar, una organización consumida con la cacería humana” (Mazzetti 2014a, 4).

3.3.1 Limitaciones presupuestarias y el gasto de operaciones encubiertas

Marshall Erwin y Amy Belasco (2013) reconocen que “los niveles de gasto para las actividades de inteligencia estaban envueltas en secreto” (Erwin y Belasco 2013, 1). Este secretismo culminó en el año 2007 cuando el Director Nacional de Inteligencia, acorde con las recomendaciones de la Ley de 2007 para la Implementación de Recomendaciones de la Comisión 9/11 –*Implementing Recommendations of the 9/11 Act of 2007*–, dio a conocer, por primera vez, el monto total asignado para el Programa Nacional de Inteligencia –NIP, por sus siglas en inglés– (Erwin y Belasco 2013 y Lindeman y Tate 2013). No obstante, la publicación del monto presupuestario asignado para el NIP es acompañada de una declaración de la Dirección Nacional de Inteligencia que informa que “cualquier o toda la información complementaria sobre el presupuesto del NIP, si la información concierne a las agencias de inteligencia específicas o programas individuales de inteligencia, no serán revelados” (Lindeman y Tate 2013).

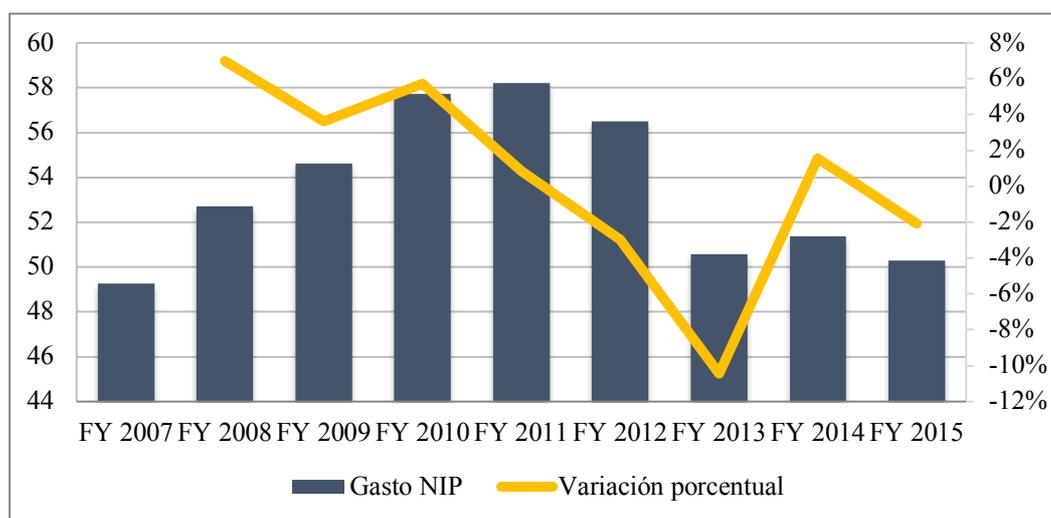
Pese al alto nivel de secretismo con el cual se maneja el presupuesto de inteligencia, el 29 de agosto de 2013, el diario estadounidense *The Washington Post* publicó parte de solicitud presupuestaria del Programa Nacional de Inteligencia para el año fiscal 2013 (Erwin y Belasco 2013; Gellman y Miller 2013). Este documento, filtrado por el ex consultor y analista de inteligencia Edward Snowden, desglosa con mayor detalle el gasto “por agencia, actividades y prioridades” (Erwin y Belasco 2013; Lindman y Tate 2013).

Como consecuencia de la filtración y posterior publicación de un documento altamente clasificado, se tiene conocimiento del “panorama burocrático y operacional que nunca ha sido sujeto al escrutinio público [ya que] no se había divulgado cómo se usaba el dinero o cómo se desempeñaba en contra de los objetivos planteados por el presidente y el Congreso” (Gellman y Miller 2013).

Para comprender el gasto de inteligencia, Erwin y Belasco explican que el gasto total de inteligencia comprende de dos componentes: el Programa Nacional de Inteligencia –NIP–, el cual “cubre los programas, proyectos y actividades de la comunidad de inteligencia orientado hacia las necesidades estratégicas de los tomadores de decisión”; mientras que el Programa de Inteligencia Militar –MIP, por sus siglas en inglés– “financia las actividades de inteligencia de defensa con el propósito de apoyar operaciones militares tácticas y prioridades” (Erwin y Belasco 2013, 1). Esto es importante tomar en cuenta porque las operaciones encubiertas, atañen a las actividades de la Agencia Central de Inteligencia, organismo que forma parte del NIP (Erwin y Belasco 2013).

Respecto al presupuesto del Programa Nacional de Inteligencia –NIP–, el CRS estima que el gasto “se duplicó en términos reales desde 2001 hasta 2012” (Erwin y Belasco 2013, 4). Posteriormente, esta tendencia cambió debido a la retirada de efectivos militares en diciembre de 2011. Pese a que no se tiene información completa sobre el gasto en el NIP de las últimas décadas, la Figura 3.14 sintetiza la evolución del gasto, así como su variación porcentual desde el año fiscal 2007 hasta el año fiscal 2013.

Figura 3.14 Evolución del presupuesto (eje izquierdo) y variación porcentual (eje derecho) del Programa Nacional de Inteligencia, años fiscales 2007-2015 (en miles de millones USD a valores constantes FY 2015=100)



Fuente: Erwin y Belasco 2013; ODNI 2013, 2014 y 2015

Si bien la reducción del gasto del NIP coincide con el retiro de tropas en Irak, la caída más marcada ocurrió en el año fiscal 2013, similar a lo que sucedió con el gasto de defensa mencionado anteriormente. En este sentido, el Director Nacional de Inteligencia, James Clapper, señaló que el pedido presupuestario para el año fiscal 2013 “cumple con las demandas fiscales, trazado en la Ley de Control Presupuestario al configurar a la [Comunidad de Inteligencia] en el camino de reducir los gastos por [25 000 millones USD] por diez años” (ODNI 2012, 1).

Además, Clapper reconoció que el Programa Nacional de Inteligencia enfrenta “duras elecciones para asegurar los requerimientos críticos de seguridad nacional de cara a un entorno de un presupuesto reducido. [El Programa Nacional de Inteligencia] debe estar preparado para aceptar –y manejar– un riesgo razonable” (ODNI 2012, 1).

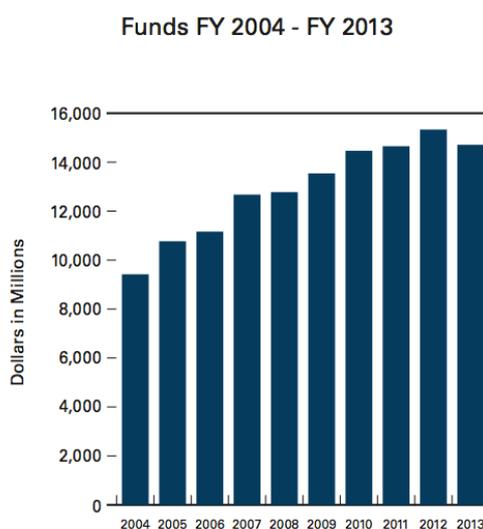
Por ello, el NIP implementó medidas para optimizar el gasto como, por ejemplo, reconstruir y equilibrar la fuerza laboral, diferir proyectos de infraestructura y retrasar proyectos de inversión (ODNI 2012, 1). Esto explicaría por qué el recorte presupuestario para la Agencia Central de Inteligencia –CIA– es uno de los más bajos dentro del NIP (4%) pese a ser programa de inteligencia con mayor participación presupuesto en el NIP (28% del total) (ODNI 2012). Estos datos son reveladores porque reafirman la “posición dominante de la

CIA” dentro de la comunidad de inteligencia y porque “representa una recuperación excepcional para una agencia que parecía lista para perder poder y prestigio después de reconocer las fallas de inteligencia que llevaron a los ataques del 2001 y la invasión a Irak” (Gellman y Miller 2013).

En lo referente al presupuesto de la Agencia Central de Inteligencia, se identifica un crecimiento de aproximadamente un 56% entre los años fiscales 2004 y 2012 (ODNI 2012). Comparando la evolución del presupuesto del NIP *versus* el presupuesto de la CIA se aprecia que el crecimiento del primero comienza a desacelerar (crecimiento del 0,71%) en el año fiscal 2011 y a disminuir en el año fiscal 2012 (-3,06%), mientras que el crecimiento del segundo alcanzó su cénit en el año fiscal 2012 y comenzó a desacelerar a partir del año fiscal 2013 (-4,1%). La reducción tardía del presupuesto para la CIA puede ser interpretada como el resultado de los efectos del secuestro presupuestario y no por el proceso de retirada de tropas en Irak.

Cabe señalar que esta deducción no es concluyente ya a que no se ha podido obtener información respecto a la evolución del gasto de la CIA para las Operaciones Contingentes de Ultramar de los últimos años. A continuación, la Figura 3.15 detalla los fondos asignados para la CIA entre los años fiscales 2011 y 2013 y la evolución del presupuesto de la CIA entre los años fiscales 2004 y 2013.

Figura 3.15 Evolución del gasto de la CIA (en millones de USD)



Fuente: ODNI 2012

Un elemento importante de las filtraciones de Snowden fue que se pudo conocer los componentes y subcomponentes que conforman el presupuesto de la CIA, entre los cuales se encuentra los montos asignados para las operaciones encubiertas. Pese a los recortes presupuestarios de la CIA, las operaciones encubiertas no experimentaron una reducción en su presupuesto. Este programa tuvo un incremento de aproximadamente 65 millones USD para el año fiscal 2013, incremento de aproximadamente 1,8% en comparación al año fiscal 2012 (ODNI 2012). La Tabla 3.1 detalla los montos asignados a las operaciones encubiertas entre los años fiscales 2011 y 2013.

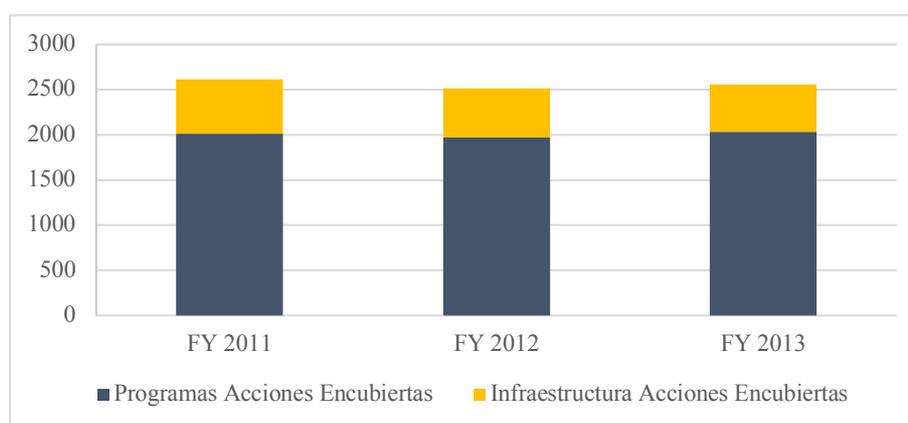
Tabla 3.1 Estructura de los componentes de las operaciones encubiertas entre los años fiscales 2011 y 2013 (en miles de USD)

Programa	Rubros	FY 2011	FY 2012	FY 2013	Variación Porcentual (FY 2012-FY 2013)
Acciones Encubiertas	Infraestructura Acciones Encubiertas	600 696	542 075	523 402	-3,4%
	Programas Acciones Encubiertas	2 011 811	1 970 933	2 036 006	3,3%
	Total Acciones Encubiertas	2 612 507	2 513 008	2 559 408	1,8%

Fuente: ODNI 2012

Por su parte, la Figura 3.16 detalla la composición de las operaciones encubiertas entre los años fiscales 2011 y 2013. Se puede apreciar que los montos destinados para las operaciones encubiertas no sufrieron recortes, pese a los recortes presupuestarios de la CIA.

Figura 3.16 Estructura de los componentes de las operaciones encubiertas entre los años fiscales 2011 y 2013 (en millones de USD)



Fuente: ODNI 2012

Con la información obtenida se reafirman los esfuerzos de la CIA de revertir y enfrentar los recortes presupuestarios al optimizar y priorizar los programas. En el caso específico de las operaciones especiales se aprecia una optimización del presupuesto a través de recortes en el gasto de infraestructura. También se evidencia cómo la CIA se adapta a las nuevas realidades mundiales, ya que “la agencia se transformó de un servicio de espionaje que luchaba desde la Guerra Fría a una fuerza paramilitar” que realiza operaciones encubiertas, “que incluyen operaciones con *drones* en Pakistán y Yemen, pago a milicias en Afganistán y África e intentos de sabotaje al programa nuclear de Irán [las cursivas son más]” (Gellman y Miller 2013).

3.3.2 *Timber Sycamore*: la operación encubierta de la CIA en Siria

En el verano de 2012, a medida que la situación en Siria se tornaba en más compleja y violenta, la entonces secretaria de Estados, Hilary Clinton, y el entonces secretario de Defensa, León Panetta apoyaron “un plan presentado [...] por David Petraeus, entonces director de la C.I.A., para armar y entrenar a un pequeño grupo de rebeldes en Jordania (Mazzetti 2014b). El plan consistía en “investigar a los grupos rebeldes y entrenar a los combatientes, quienes serían provistos con armamento” (Gordon y Landler 2013).

Según Petraeus, el motivo de realizar una operación encubierta en Jordania brindaría al gobierno de “negación creíble si problemas legales surgen sobre el intento de derrocar a un gobierno soberano, o si el armamento aparece en las manos equivocadas” (Smith 2015, 15:45). Estos planes no lograrían materializarse porque supuestamente la Casa Blanca tenía dudas respecto a los posibles riesgos de entregar armas a grupos extremistas y también porque el presidente Obama estaba en campaña para su reelección presidencial (Gordon y Landler 2013).

Pese a la reticencia, el presidente Obama autorizó a la CIA, en abril de 2013, dar inicio al programa para armar a los insurgentes sirios desde una base en Jordania (Mazzetti 2014b). Esta operación, denominada *Timber Sycamore*, es una iniciativa conjunta entre la CIA con Arabia Saudita, en donde los saudíes proveen de armamento y grandes sumas de dinero, mientras que la CIA provee de entrenamiento (Carson y Poznansky 2016; Mazzetti y Apuzzo 2016).

La envergadura de las operaciones encubiertas de la CIA en Siria es tal que “se ha convertido en una de las operaciones encubiertas más grandes de la agencia, con un presupuesto que se

acerca a 1 000 millones USD por año” (Miller y DeYoung 2015). Con ese presupuesto, la CIA operaría los programas para entrenar al menos 5 000 insurgentes por año, recolectar de inteligencia para apoyar a los insurgentes, y gestionar redes logísticas para movilizar combatientes y suministro de armamento y municiones (Miller y DeYoung 2014 y 2015).

Pese al secretismo sobre las operaciones de la CIA en Siria, el conocimiento sobre la existencia de la operación *Timber Sycamore* es fruto de una serie de entrevistas realizadas por periodistas del diario *The New York Times* a docena de funcionarios estadounidenses y fuentes proveniente de los países del golfo Pérsico, bajo la condición de anonimato porque no tienen autorización para discutir sobre el programa (Mazzetti y Apuzzo 2016).

Esquema de transferencia de armamento

Las primeras acciones de la CIA para ofrecer ayuda letal a grupos armados insurgentes iniciarían de manera indirecta a inicios de 2012 (Hosenball 2012). Según un reportaje del *The Washington Post*, el presidente Obama aprobó una orden secreta para realizar operaciones encubiertas para derrocar al gobierno de Bashar al-Assad. Según este diario, el programa consistía en proveer de inteligencia a Arabia Saudita y Qatar, quienes suministraban de armamento a los grupos insurgentes sirios (Miller y Warrick 2012).

Investigaciones posteriores revelaron que los Estados Unidos estaba apoyando a Turquía, Arabia Saudita y Qatar, quienes operaban un centro de comando secreto ubicado en la ciudad turca de Adana, la cual alberga a la Base Aérea de Incirlik, base estadounidense donde “agencias militares y de inteligencia mantienen una presencia sustancial” (Hosenball 2012). Inicialmente, la CIA participó en este programa para asesoramiento y supervisión porque existían indicios que Turquía, Arabia Saudita y Qatar transportaban armamento a yihadistas radicales (Chivers y Schmitt 2013; Entous 2015a; Sanger 2012).

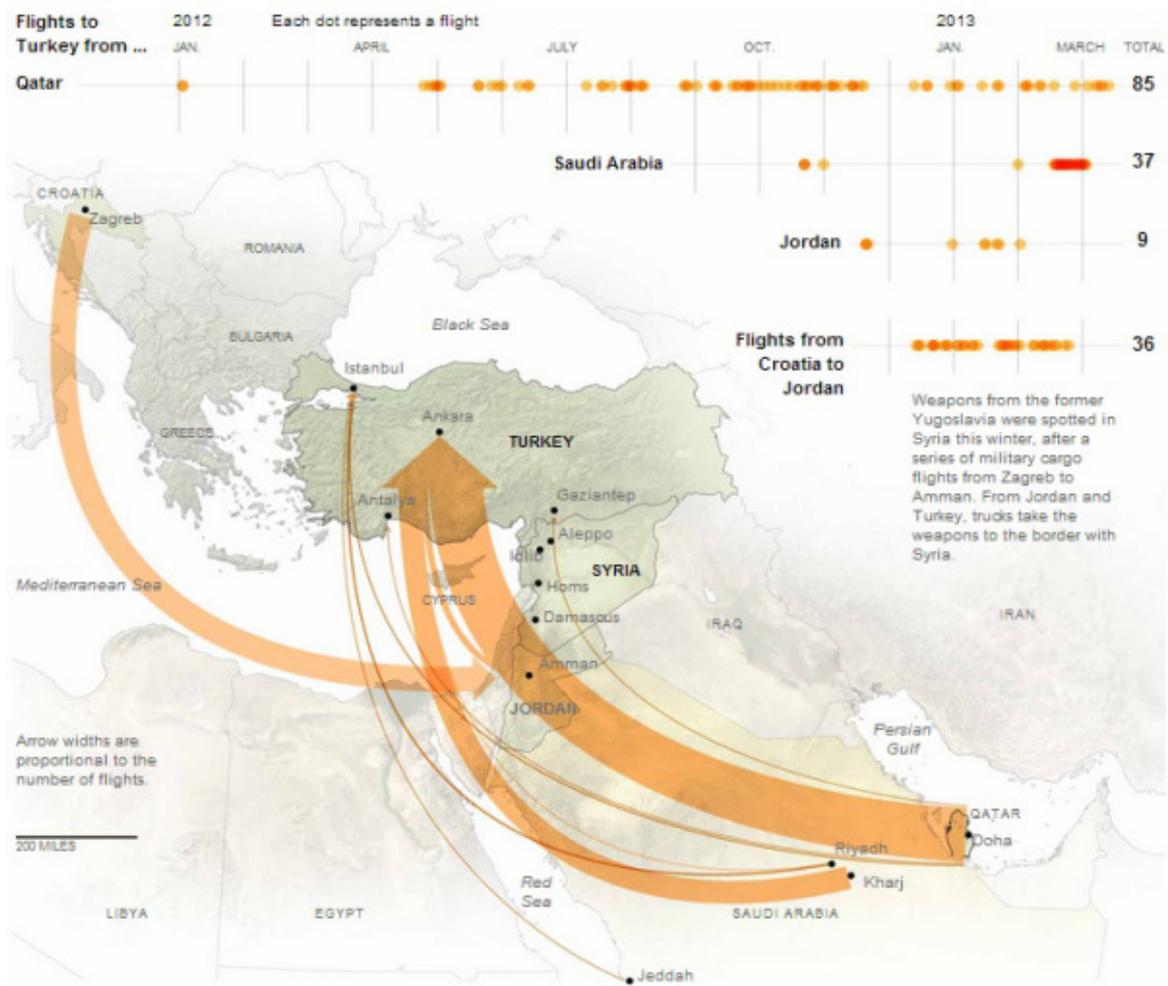
Con la aprobación presidencial de abril de 2013, la CIA jugaría un rol más activo y directo en el programa de entrega de armas a los insurgentes sirios. Según un reportaje del *The New York Times*, la CIA y aliados formarían en sur de Turquía una “oscura red de intermediarios, incluyendo a la Hermandad Musulmana de Siria [...] pagados por Turquía, Arabia Saudita y Qatar” con el objetivo de canalizar armamento como rifles automáticos, lanza granadas, armamento antitanque y municiones desde la frontera turca. Este hecho constituiría “en el

caso conocido más detallado del apoyo limitado estadounidense a la campaña contra el gobierno sirio” (Schmitt 2012).

Este esquema inició en enero de 2012 cuando los gobiernos de Arabia Saudita y Qatar comenzaron a enviar armamento a través de Turquía vía aérea. Inicialmente la transferencia de armamento fue baja y esporádica. Sin embargo, el número de vuelos hacia Turquía comenzó a incrementarse desde el otoño de 2012. Este incremento coincide tras la aprobación secreta de la Casa Blanca de y la decisión de Ankara de incrementar el ritmo de los envíos aéreos. Se calcula que de enero de 2012 a marzo de 2013 se llevaron a cabo 160 vuelos hacia Turquía, de los cuales, 85 fueron provenientes desde Qatar, 37 desde Arabia Saudita, 9 desde Jordania y 36 desde Croacia hacia Jordania (Chivers y Schmitt 2013).

Bajo este esquema de transferencia de armamento, Hugh Griffiths, del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo –SIPRI, por sus siglas en inglés– indicó que “una estimación conservadora de la carga de esos vuelos sería de 2 500 toneladas de equipo militar”. Según Griffiths “la intensidad y frecuencia de esos vuelos [sugiere] de una operación de logística militar bien planeada y coordinada (Chivers y Schmitt 2013). La Figura 3.17 muestra el esquema de transferencia de armamento y la frecuencia temporal del mismo.

Figura 3.17 Esquema de la transferencia de armamento hacia Turquía



Fuente: Peçanha 2013

Este programa de transferencia de armamento y municiones se incrementaría tanto en el flujo como en tipo de armamento. Por ejemplo, en abril de 2014, un reportaje del *The Wall Street Journal* reveló que Estados Unidos y Arabia Saudita proveyeron a los grupos insurgentes sirios “con un pequeño número de avanzados misiles antitanque estadounidenses por primera vez en un programa piloto que podría llevar a un flujo más grande de armamento sofisticado” (Knickmeyer, Abi-Habim y Entous 2014). El mismo diario neoyorkino reveló, en noviembre de 2015, que los Estados Unidos y aliados regionales “acordaron incrementar el número de envíos de armas y otros suministros para apoyar a los rebeldes sirios moderados para mantener sus posiciones y desafiar la intervención de Rusia e Irán” (Entous 2015b).

Según este diario, la CIA y sus socios incrementaron el flujo de suministros militares a los insurgentes sirios, incluyendo misiles antitanques BGM-71 TOW con el propósito de

presionar a Moscú y Teherán. Por otro lado, funcionarios saudíes y turcos mantuvieron conversaciones con sus homólogos estadounidenses para analizar la posibilidad de proveer de misiles tierra-aire portátiles –*MANPADS*, por sus siglas en inglés–, puesto que este tipo de armamento “podría ayudar a [derribar] aeronaves del régimen [de al-Assad], particularmente aquellos responsables de arrojar bombas de barril, y también podría ayudar a mantener el poder aéreo ruso a raya” (Entous 2015b).

En septiembre de 2015, un documento publicado por la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas pondría al descubierto una transferencia de armamento desde Bulgaria hacia Estados Unidos de 610 misiles guiados para el sistema antitanque ruso 9K111 *Fagot*, ocho sistemas antitanques 9K115 *Metis* y un sistema antitanque 9P151 (Binnie 2015). Según *Jane's Defence Weekly*, esta transferencia “pudo haber sido para el programa secreto gestionado por la CIA para entrenar y armar a los rebeldes sirios”. Asimismo, *Jane's* indica que esta transferencia “se habría llevado a cabo antes de que los Estados Unidos oficialmente iniciara su programa para entrenar y armar a fuerzas de oposición moderadas sirias” (Binnie 2015).

Ante los avances del régimen de al-Assad en el campo de batalla; la conclusión de funcionarios estadounidenses de que “la oposición moderada del Ejército Libre Sirio no era capaz de asegurar los suministros en Siria” y a la orden secreta firmada por Obama en abril de 2013, la CIA comenzó a entregar armamento directamente (Knickmeyer y Abi-Habim y Entous 2014 y Entous 2015a). Bajo este nuevo esquema, el cual iniciaría a inicios de 2014, personal de inteligencia habría entregado, de manera encubierta, a grupos insurgentes sirios armas ligeras y municiones, así como un pequeño número de misiles antitanque y *MANPADS* (Knickmeyer, Abi-Habim y Entous 2014; Londoño y Miller 2013; Gibbons-Neff 2014; Landis 2014).

Este tipo de esquema en donde participaría directamente el gobierno estadounidense, tanto en la provisión de armamento como en la canalización a los grupos armados sirios continuaría en los meses subsiguientes. Según, la revista especializada en temas militares *Jane's Defence Weekly*, el Comando Militar de Transporte Marítimo de la Armada estadounidense realizó dos solicitudes para contratar a empresas navieras para transportar armamento y material explosivo desde Europa del Este hacia el puerto jordano de Aqaba con el propósito de proveer de armamento y municiones a los grupos armados insurgentes sirios. Según la información

obtenida, en el mes de febrero de 2015 se solicitó la transportación de 117 contenedores con un total de 2 007 toneladas desde Burgas, Bulgaria, hacia Aqaba. En este cargamento se incluyó aproximadamente 162 toneladas de material explosivo (Binnie y Gibson 2016).

La segunda solicitud se la realizó en noviembre de 2015 para enviar 81 contenedores de cargamento proveniente de Constanta, Rumania, hacia el puerto jordano de Aqaba y el muelle militar turco de Agalar. En esta ocasión se solicitó la transportación de 994 toneladas de armamento y municiones: 551 toneladas Agalar y 443 toneladas hacia Aqaba. En esta orden se detalla que los cargamentos incluían armamento como rifles de asalto AK-47, ametralladores PKM, ametralladoras pesadas DShK, lanzacohetes RPG-7 y misiles guiados antitanque 9K111M *Faktoria*; y municiones para ametralladoras de 14,5 mm y morteros de 82 mm (Binnie y Gibson 2016). Si bien este reportaje no menciona la participación de la CIA, existe la posibilidad de que esta agencia haya sido quien canalice el armamento hacia los insurgentes en Siria.

Por otro lado, existen investigaciones que indicarían que la CIA adquirió armamento en Libia, durante el derrocamiento de Mummar Gadaffi, y que luego fueron transportados a Siria para armar a combatientes opositores a al-Assad. Según un reportaje del diario británico *The Times*, los Estados Unidos lanzó una operación encubierta “para enviar armas a rebeldes sirios”. En esta operación, los Estados Unidos compró “algunas de las armas de las reservas de Muammar Gadaffi [como] misiles SA-7, los cuales pueden ser utilizados para derribar aeronaves” (Lamb 2012).

Esta operación emplearía al Consulado de Estados Unidos en Bengasi como una fachada para que opere la CIA en Libia “bajo cobertura diplomática” (Entous, Gorman y Cocker 2002). Según varios medios de comunicación, en el consulado estadounidense trabajaban 35 funcionarios, de los cuales siete eran parte del Departamento de Estado y el resto miembros de la CIA (Tapper, 2013; Entous, Gorman y Cocker 2012).

Desde Bengasi la CIA habría realizado, en el año 2012, una operación encubierta para transportar secretamente misiles tierra-aire hacia Siria por medio de Turquía para armar a los grupos insurgentes opositores al gobierno sirio (Tapper 2013). Según el canal noticioso CNN, un equipo de la CIA “estaba trabajando en un anexo cerca del consulado [de Bengasi] en un proyecto para proveer de misiles de armerías libias a rebeldes sirios” (McElroy 2013).

Investigaciones posteriores revelarían, en septiembre de 2012, que un buque libio transportó “el envío más grande de armas a Siria desde que empezó el levantamiento” (Frenkel 2012). Este buque transportó desde Libia hacia el puerto turco de Iskenderun un cargamento de 400 toneladas, la cual incluía misiles tierra-aire SAM-7 y granadas propulsadas por cohete, cuyos destinatarios serían combatientes del Ejército Libre Sirio y la Hermandad Musulmana (Frenkel 2012).

Entrenamiento de insurgentes

Las primeras acciones del gobierno estadounidense para entrenar a insurgentes sirios comenzarían desde noviembre de 2012, previo a la orden presidencial aprobada por Obama en abril de 2013. Según funcionarios de gobierno y comandantes rebeldes, la CIA y tropas de operaciones especiales los entrenamientos se llevaron a cabo en bases en Jordania y Turquía (Cloud y Abdoullrahim 2013).

Este programa reclutó a un grupo previamente selecto de combatientes del Ejército Libre Sirio. El curso, cuya duración fue de dos semanas, incluía entrenamiento básico de infantería como, por ejemplo, apuntar al blanco, recargar un cargador y despeje de habitaciones; y manejo de armamento más complejo como rifles y misiles antitanque, y armamento antiaéreo (Miller, 2013; Cloud y Abdoullrahim 2013).

Según los insurgentes sirios, ellos recibieron entrenamiento con armamento de diseño ruso o soviético, pues les facilitaría el uso a los insurgentes en caso de que capturaran armamento de las fuerzas armadas sirias, cuyo arsenal es principalmente soviético o ruso. No se tiene conocimiento del número exacto de combatientes entrenados del total de combatientes entrenados, se estima que en Jordania se entrena entre 20 y 45 insurgentes por cada curso. Los graduados fueron enviados directamente a Siria para incorporarse al combate (Cloud y Abdoullrahim 2013).

El primer pronunciamiento oficial respecto a este programa se lo realizó en septiembre de 2013, cuando el primer mandatario estadounidense anunció que el primer equipo de combatientes entrenados por la CIA entró a zona de guerra para combatir en contra del gobierno de al-Assad. Este programa, dirigido por la agencia de inteligencia, entrenó a 50 combatientes en Jordania (Sanchez 2013). Sin embargo, una investigación del diario francés *Le Figaro* indicaría que los primeros 300 combatientes insurgentes sirios en reincorporarse al

combate en Siria se llevaron a cabo a mediados de agosto de 2013. Estos combatientes fueron desplegados a la región de Daraa con el propósito de dirigirse hacia Damasco y lograr crear una zona de colchón o una zona de exclusión aérea en el sur de Siria (Lasserre 2013).

Este programa de entrenamiento también se lo realizó en Qatar. Según una investigación realizada por el programa estadounidense *Frontline*, facciones de combatientes moderados del Ejército Libre Sirio recibieron entrenamiento por parte de agentes estadounidenses. Según los combatientes, la CIA los investigó desde inicios de la guerra civil con el propósito de identificar sus posturas políticas o para identificar posibles nexos con grupos extremistas. Posteriormente, los combatientes se trasladaron desde Siria hacia Ankara para reunirse con agentes en un hotel de la ciudad. Allí fueron examinados médicamente y entrevistados de seis a siete horas diarias durante una semana. Posteriormente, estos combatientes fueron informados de que serían entrenados en Qatar. Por tres semanas recibieron entrenamiento, en una base militar resguardada por soldados qataríes, para emboscar y atacar vehículos enemigos, realizar inteligencia y recuperar armamento o municiones y matar soldados (Ali 2014).

3.3.3 Evidencia de la presencia de operaciones especiales en Siria

A continuación, se presenta un ejemplo de evidencia gráfica de las actividades que realizan fuerzas de operaciones encubiertas en Siria. La Figura 3.18 corresponde a un fotograma de un video publicado en diciembre de 2015 por el grupo rebelde Jaish al-Izzah. Según *Jane's Defence Weekly*, el combatiente estaría utilizando un arma guiada antitanque 9K111 *Fagot* de fabricación soviética o un 9K111M *Faktoria* de fabricación búlgara o rusa (Binnie 2015).



Figura 3.18 Insurgente sirio del grupo Jaish al-Izzah con un arma antitanque 9K111 *Fagot / 9K111 Faktoria* (Binnie 2016)

En la Figura 3.19 se aprecia a un combatiente del Ejército Libre Sirio empleando un misil antitanque BGM-71 TOW, de fabricación estadounidense, para derribar a un tanque del Ejército sirio. Según Charles Lister, analista del *think tank Brookings Institute*, este armamento se ha utilizado en 82 ocasiones a desde el 13 de septiembre hasta el 20 de octubre de 2015 (Crowcroft 2015). Lister indica que este tipo de armamento apareció en manos de fuerzas insurgentes por primera vez en abril de 2014 “desde que la CIA comenzó a coordinar la provisión de armas a 40 grupos ‘investigados’ que combaten [en contra] de Assad en Siria” (Crowcroft 2015).



Figura 3.19 Combatiente del Ejército Libre Sirio con un misil antitanque BGM-71 TOW (Crowcroft 2015)

La Figura 3.20 muestra nuevamente a un combatiente del Ejército Libre de Siria empleando un cañón sin retroceso M40, de fabricación estadounidense. Esta arma tiene la particularidad de que, a pesar de que es un armamento que ya no emplean las fuerzas militares estadounidenses, comenzó a ser utilizadas por grupos insurgentes tanto en Libia como en Siria. Si bien es un misterio sobre la procedencia de este armamento, se sospecha que “fueron provistos por inteligencia occidental”. De hecho, este tipo de armamento ha sido empleado por fuerzas especiales en Afganistán (McNally 2013).



Figura 3.20 Insurgente del Ejército Libre Sirio con un cañón sin retroceso M40 (McNally 2013)

En la Figura 3.21 identifica a un combatiente del Ejército Libre Sirio con un sistema de defensa antiaéreo portátil de corto alcance *SA-7 Grail* apuntando hacia un helicóptero del Ejército Sirio. Este *MANPAD*, de fabricación soviética/rusa, pudo haber provenido del esquema de compra de la CIA de *MANPADS* de los arsenales libios tras el derrocamiento de Gadaffi. Se estima que el coronel Gadaffi adquirió entre 15 000 y 20 000 *MANPADS* soviéticos (Attkisson 2013).



Figura 3.21 Combatiente del Ejército Libre Sirio con un MANPAD SA-Grail (Hamilton's Military Channel 2013)

Finalmente, la Figura 3.22 es un fotograma de un documental del programa de televisión *Frontline* transmitido por PBS en 2014. En la imagen se aprecia a un combatiente rebelde sirio de 21 años que detalla cómo fue entrenado en Qatar por estadounidenses a pesar de no tener entrenamiento militar previo (Frontline 2014).



Figura 3.22 Entrevista a insurgente sirio con *Frontline* (Frontline 2014)

Capítulo 4

Conclusiones

La creación de deuda debería siempre estar acompañada de los medios para su extinción.

–Alexander Hamilton, citado en Edding 2014, 99.

El que defiende todo defiende nada.

–Federico el Grande, citado en Maurer 1995, 34

Uno de los elementos más consistentes de la política exterior de Estados Unidos desde su independencia ha sido la expansión (Mandelbaum 2010; Malanson 2014). Durante el primer siglo de historia como país independiente, las trece colonias originales se expandieron hacia el océano Pacífico con el propósito de “minimizar la presencia e influencia de Europa en América del Norte” (Malanson 2014, 217).

La expansión territorial, además de asegurar estratégicamente a la joven república de una potencial invasión europea, permitió su transformación a una superpotencia porque Estados Unidos podía destinar su atención en desarrollar su potencial económico en lugar de destinar recursos para el gasto militar (Kennedy 1989). Por tal motivo, Estados Unidos se convirtió en la economía más grande del mundo y el país líder en productividad desde finales del siglo XIX (Nye 2002 y Gordon 2016).

La revolución económica llevada a cabo por Estados Unidos durante el ‘siglo especial’ (1870-1970) no sólo produjo un crecimiento económico acelerado y prolongado, sino que también contribuyó para que ese país adquiriera poder político y militar, convirtiéndose en potencia mundial desde la Segunda Guerra Mundial. Las condiciones económicas de ese periodo permitieron que llevase a cabo una política exterior caracterizada por mantener una “presencia militar en curso y una actividad diplomática incesante en todo el mundo”, pues no escatimaba en gastos (Mandelbaum 2010, 36).

Sin embargo, casi siete décadas después, el gobierno estadounidense reconoció que su política exterior, al igual que cualquier otra gran potencia, también estaba sujeta a restricciones económicas. De hecho, el 1 de diciembre de 2009, el presidente Barack Obama dio un discurso, en la Academia Militar de los Estados Unidos en West Point, en donde anunció el envío de 30 000 tropas adicionales a Afganistán. Uno de los elementos más reveladores de este discurso fue “el reconocimiento de las restricciones económicas en la política exterior estadounidense, un tema muy poco escuchado de un presidente desde que Roosevelt llevó a los Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial” (Mandelbaum 2010, 2).

A diferencia de sus predecesores, el presidente Obama rechazó “las metas que están más allá de lo que puede ser logrado a un costo razonable”. Reconoció que el gobierno estadounidense no ha podido considerar la relación entre la seguridad nacional y la economía. Mencionó también la importancia de reconstruir su poderío puertas adentro y recordó la gestión del presidente Dwight Eisenhower, uno de los mandatarios “más comprometidos en limitar los costos de la política exterior estadounidense” (Mandelbaum 2010, 2).

La crisis financiera global de 2008 fue en un punto de inflexión porque los impactos de este acontecimiento no sólo afectaron al poder económico estadounidense, sino que “eventualmente afectará a la política exterior de los Estados Unidos” (Mandelbaum 2010, 11). El poder económico adquirido por los Estados Unidos desde el siglo XIX, el mismo que contribuyó a su ascenso como única superpotencia, será el mismo que reducirá su poder político y militar en un futuro. Estados Unidos, al igual que cualquier otra gran potencia, no es inmune a una potencial caída.

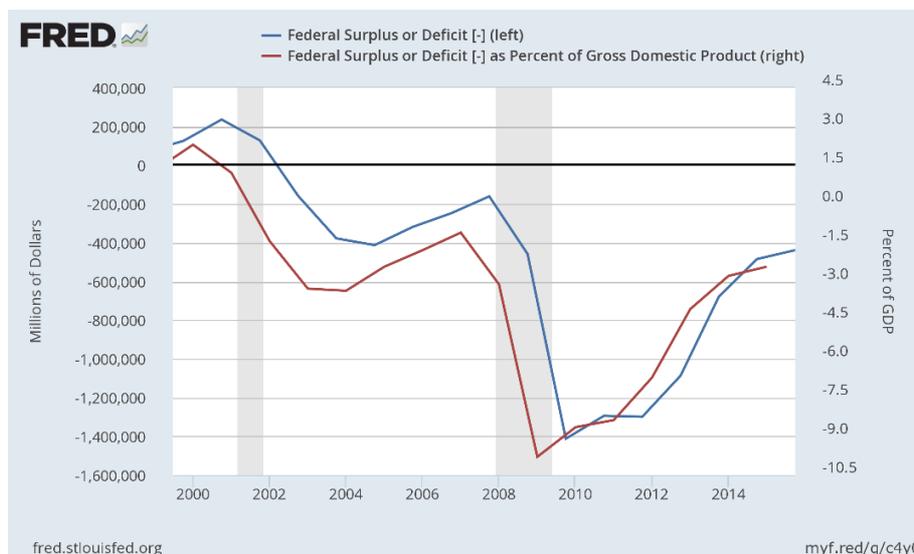
4.1 Estados Unidos: la potencia frugal

Robert Gilpin acertadamente dijo que “el cambio más significativo que socava el poder de un Estado dominante son los cambios estructurales en su economía” (Gilpin 1981, 159). La crisis financiera global de 2008 y posteriormente la Gran Recesión puso en evidencia la fragilidad estructural de la economía de Estados Unidos porque, como se mencionó en el Capítulo 2, gran parte del déficit presupuestario registrado durante la crisis no fue producto del elevado gasto incurrido por el gobierno federal para atenuar los efectos de la crisis, los paquetes de estímulo económico o el rescate al sistema financiero, sino que fueron de naturaleza estructural, asociados con las intervenciones militares en Irak y Afganistán, la promulgación

de un nuevo programa sanitario, a recortes tributarios y a un débil desempeño macroeconómico durante la administración de George W. Bush.

Los esfuerzos del presidente Obama permitieron reducir el elevado déficit presupuestario incurrido durante la Gran Recesión. No obstante, tal reducción no fue suficiente para reducir a los valores registrados previo a la crisis. De hecho, la Ilustración 4.1 muestra la reducción del déficit presupuestario tanto en términos nominales y como porcentaje del PIB. Se aprecia claramente que los niveles de déficit están por debajo de los niveles previos a la Gran Recesión.

Figura 4.1 Balance presupuestario de Estados Unidos (en millones USD y como porcentaje del PIB)



Fuente: Federal Reserve Bank of St. Louis 2015c

Otro elemento revelador identificado en el Capítulo 2 es que las proyecciones de la CBO indican que el déficit presupuestario volverá a incrementarse hasta alcanzar el 4 por ciento del PIB para el año 2025 debido al incremento de los gastos vinculados a los programas sanitarios y de seguridad social (CBO 2015c; Catlin y Cowan 2015; Mandelbaum 2010). En definitiva, el incremento del déficit presupuestario constituirá un serio problema para la economía estadounidense porque no permitirá la reducción de los elevados niveles de deuda pública que los niveles de deuda pública disminuyan.

Actualmente, los Estados Unidos enfrenta el reto de sostener simultáneamente un creciente gasto obligatorio, mantener los niveles del gasto de defensa de una superpotencia, honrar el servicio de la deuda y solventar contingentes futuros como nuevas crisis económicas o conflictos armados de gran envergadura. En su conjunto, estos elementos reducen la capacidad de respuesta de los Estados Unidos para enfrentar la incertidumbre y a los retos que el futuro puede presentar.

El ejemplo más claro de cómo la capacidad de respuesta ante contingentes se ha reducido es el recurrente uso de la deuda para financiar guerras. A lo largo del siglo XX, los Estados Unidos financió sus guerras mediante cuatro formas: a través de incrementos impositivos, recortes en gasto público, emisión de bonos o emisión de dinero (Labonte y Levit 2008). Sin embargo, desde los ataques del 9/11, ha financiado sus guerras exclusivamente con emisión de deuda, lo cual es un hecho sin precedentes en la historia, puesto que la única vez que este país financió una guerra a través de deuda fue durante la guerra de independencia, en donde las trece colonias solicitaron préstamos a Francia y los Países Bajos (Friedman 2016).

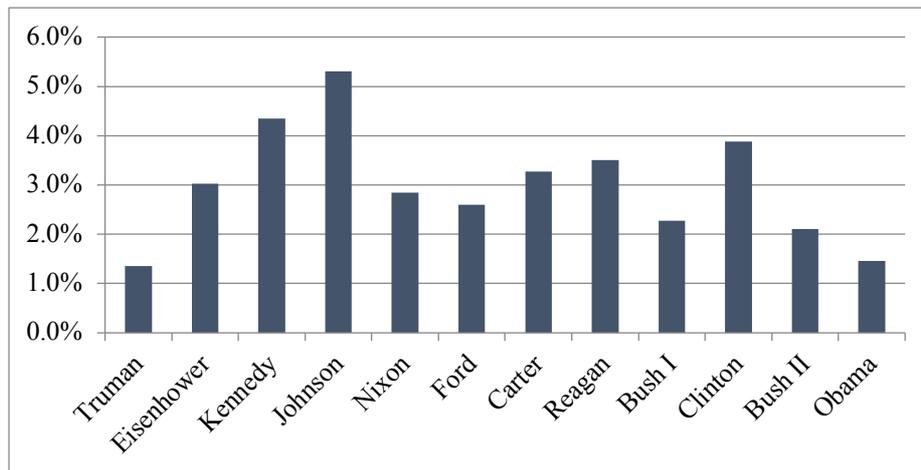
El uso de la deuda no es malo en sí. De hecho, el primer secretario del Tesoro, Alexander Hamilton calificó a la deuda como una “bendición nacional”, pero reconoció que “la creación de la deuda debe ir acompañada de los medios para su extinción” (Edling 2014, 80). Como se mencionó en el Capítulo 2, Estados Unidos podría reducir su nivel de deuda mediante crecimiento económico, políticas de ajuste o austeridad fiscal, inflación, represión financiera o declaración de moratoria de pago de deuda.

De todas las opciones presentadas, la única que podría reducir la deuda sin afectar severamente su economía ni la economía mundial es a través del crecimiento económico, tal como sucedió después de la Segunda Guerra Mundial (Aizenman y Marion 2012). Sin embargo, en un entorno de estancamiento secular, en donde el crecimiento económico será anémico y prolongado, el país no estará en condiciones de reducir ni su déficit presupuestario ni su deuda pública.

El crecimiento económico registrado en los últimos años es tan bajo que no podría reducir con los elevados niveles de deuda que maneja Estados Unidos, más aún si la tasa de crecimiento de la deuda es superior al crecimiento económico, tal como muestra la Figura 2.15. De hecho, el presidente Obama terminó su mandato registrando, en promedio, el segundo crecimiento

económico en términos reales más bajo (1,46%) desde el fin de la Segunda Guerra Mundial; además es el único gobierno de postguerra que no registro crecimiento económico superior al 3% anual en al menos un año de gestión, tal como muestra la Figura 4.2 (BEA 2016).

Figura 4.2 Tasa de crecimiento promedio del PIB real desde el fin de la Segunda Guerra Mundial

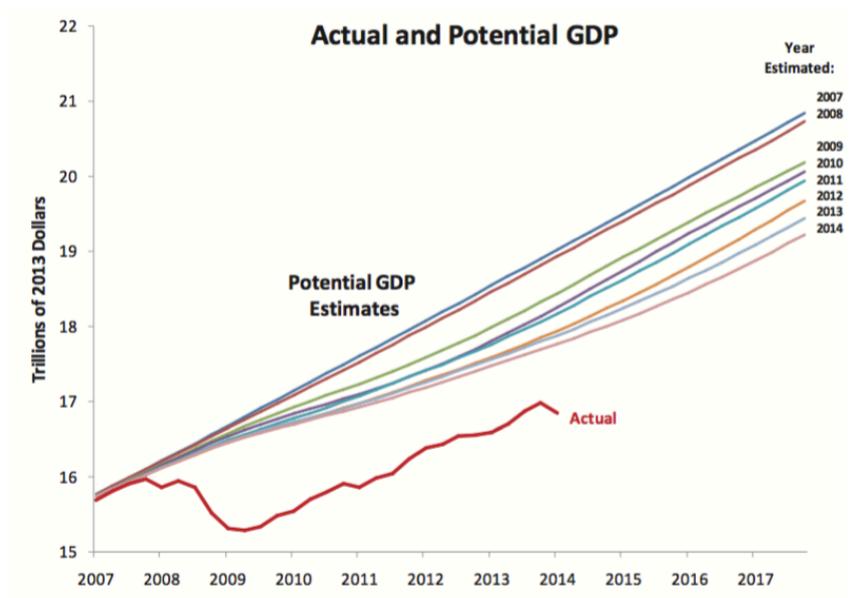


Fuente: BEA 2016

Por otro lado, el bajo crecimiento del Producto Interno Bruto refuerza la hipótesis del estancamiento secular planteado por Paul Krugman y Lawrence Summers sobre la dificultad de mantener un crecimiento económico sostenible. Pese a los estímulos fiscales y monetarios implementados por el gobierno estadounidense, el crecimiento está por debajo de su potencial.

La Figura 4.3 muestra las diferencias entre el PIB actual *versus* el PIB potencial de los Estados Unidos. Claramente se aprecia que el crecimiento del PIB está por debajo de las estimaciones. Esto, sumado a que los niveles de deuda crecen más que la economía estadounidense, genera incertidumbre sobre la sostenibilidad de la deuda y ha sido un tema de debate tanto a nivel académico como político.

Figura 4.3 Comparación entre el PIB actual y el PIB potencial de Estados Unidos (en billones USD de 2013)



Fuente: Summers 2014a

En definitiva, la crisis financiera de 2008 y la Gran Recesión “platearon dudas sobre los fundamentos económicos y financieros de la supremacía de Estados Unidos” (Layne 2012, 410). Desde la crisis, los problemas estructurales de la economía estadounidense como el exceso de consumo, y disminución del ahorro, los prolongados déficits comerciales y de cuenta corriente, el crónico déficit presupuestario, el incremento de los niveles de deuda pública y la desindustrialización de su economía están “debilitando gradualmente los cimientos del poder económico de Estados Unidos (Layne 2012, 410).

Con el tiempo, la prosperidad económica comenzará a entrar en conflicto con el poder (Gilpin 1981). Las presiones económicas obligarán a Estados Unidos a vivir dentro de sus posibilidades, lo cual le obligaría a renunciar a su primacía geopolítica (Layne 2012). En este proceso, los asuntos económicos se convertirán en asuntos políticos. Justamente, este estudio muestra cómo una problemática económica causó una crisis política en el verano de 2011 y que luego generó afectaciones a la estrategia militar estadounidense.

4.2 La adaptación ante la escasez

Las condiciones macroeconómicas de Estados Unidos experimentadas a mediados del siglo XX fueron tales que el gobierno logró reducir los elevados niveles de deuda mientras llevaba

a cabo una política exterior de enfoque mundial. Por casi siete décadas a partir de la Segunda Guerra mundial, la política exterior estadounidense se caracterizó por tener, “libertad de maniobra en lugar de las restricciones” (Mandelbaum 2010, 34). No obstante, la crisis financiera y la Gran Recesión causaron efectos que se trasladaron del ámbito económico al ámbito político en un intento desesperado por resolver los problemas estructurales de la economía estadounidense.

Con la aparición del movimiento del *Tea Party* en la escena política estadounidense, el conservadurismo “se movió hacia la derecha [y] resucitó temas que el conservadurismo tradicional había rechazado como demasiado radical cuarenta años atrás” (Rosenthal y Trost 2012, 3). En un contexto en donde los Estados Unidos estuvo al borde de un colapso financiero y un crecimiento del déficit presupuestario, producto de las políticas implementadas por el presidente Obama, el *Tea Party* logró cambiar con “los términos del debate nacional hacia un enfoque casi único en la deuda y la necesidad de recortes de gastos” (Rosenthal y Trost 2012, 14).

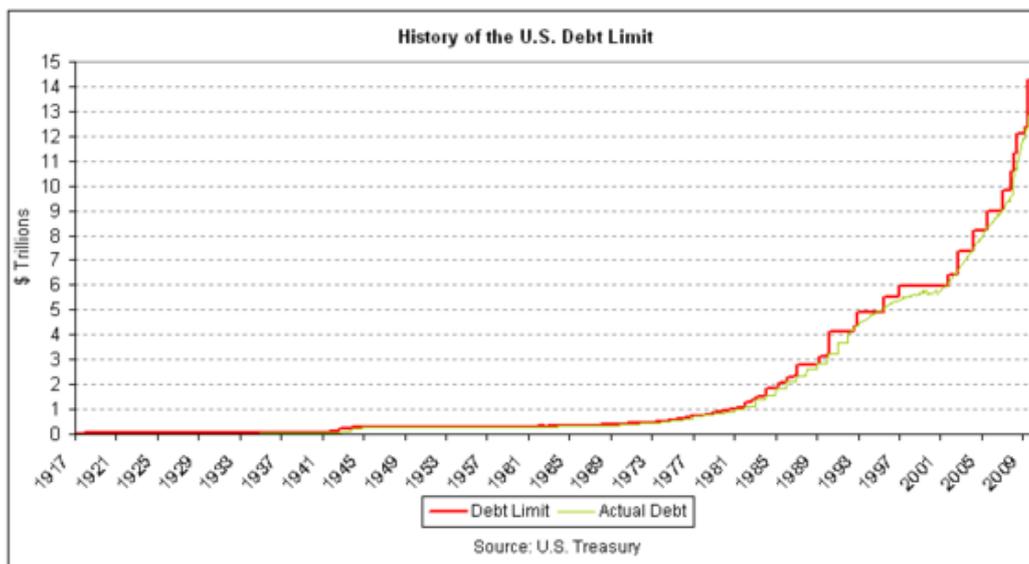
El acontecimiento más palpable de este cambio se evidenció con la crisis política de 2011, en donde la Cámara de Representantes, cuya mayoría era republicana, estuvo determinada “a reducir radicalmente el tamaño y el rol del gobierno” al recurrir a “una estrategia unificada de oponerse, obstruir, desacreditar y anular” las iniciativas del presidente Obama (Mann y Ornstein 2013, XXI y XXII). En consecuencia,

los representantes de los partidos republicano y demócrata parecen incapaces en colaborar para reducir la gigantesca deuda nacional, reconstruir la infraestructura que se derrumba, hacer frente a los elevados costos de la salud, o rejuvenecer el sistema educativo que cada vez más se retrasa en el mundo desarrollado (Kabaservice 2012, xv).

El límite de la deuda estadounidense surgió en 1917 con la finalidad facilitar al gobierno federal porque anteriormente, cada emisión de bonos por parte del Departamento del Tesoro tenía que ser aprobado por el Congreso (Gura, 2012). Desde que el Congreso estadounidense tuvo la obligación de establecer los límites de deuda en 1917, los ajustes a los límites era una cuestión de procedimiento que no causaba controversias (Alden y Strauss 2016). De hecho, desde 1917 hasta agosto de 2011, el techo de deuda se incrementó en 105 ocasiones (Austin 2015b; OMB 2015b).

La Figura 4.4 muestra los incrementos que experimentó la deuda estadounidense desde 1917 hasta el año 2011 (Indiviglio 2011). Por décadas los Estados Unidos, a diferencia de casi todos los países a lo largo de la historia, no tuvo que lidiar con limitaciones económicas y, por ende, tuvo libertad de maniobra en materia de política exterior (Mandelbaum 2010). Actualmente, la era de abundancia económica llegó a su fin y, en consecuencia, la palabra “que determinará la política exterior en la segunda década del siglo XXI y en adelante será ‘menos’” (Mandelbaum 2010, 34).

Figura 4.4 Histórico de los límites de deuda (1970-2011)



Fuente: Indiviglio 2011

Esto constituye en un serio problema para la política estadounidense tanto a corto como largo plazo. Según Michael Mandelbaum,

a medida que las condiciones fiscales del país se deterioran, la presión política a favor de una preferencia por la mantequilla por sobre las armas crecerá. Las batallas políticas sobre cuanto gastar en defensa serán intensas porque los gastos en defensa tienen tanto fuertes partidarios [...] como fuertes argumentos” (Mandelbaum 2010, 185).

La crisis política de 2011, explicada en el Capítulo 2, fue un claro ejemplo de la parálisis política existente en Washington al reflejar la incapacidad de republicanos y demócratas para implementar políticas que estimulen una economía en recesión y que permitan equilibrar el presupuesto (Allin y Jones 2012). El problema presupuestario era de índole netamente

económico que pudo haber sido subsanado con política económica, pero la polarización entre demócratas y republicanos se convirtió en un problema político e ideológico (Allin y Jones, 2012).¹

La Ley de Control Presupuestario de 2011 fue creada como un mecanismo que obligue a demócratas y republicanos a superar la crisis de techo de deuda de 2012 al incorporar disposiciones severas para forzar a ambos partidos a llegar a un acuerdo presupuestario más amplio (Harrison, 2016). A pesar de que el Congreso y el Ejecutivo lograron incrementar el límite de deuda y haber evitado que Estados Unidos se declare en moratoria de pago, la crisis política puso en evidencia “cómo la gobernanza y formulación de políticas [en los Estados Unidos] se vuelve menos estable, menos efectiva y menos predecible [de lo que se creía]” (Standard & Poor’s 2011, 3).

Si bien la reducción del presupuesto estadounidense comenzó a caer en el año fiscal 2010, dicha reducción respondió a la disminución del presupuesto destinado para las Operaciones de Contingencia de Ultramar y no por una reducción del presupuesto base. Con la aprobación de la BCA en el 2011, el gasto base comenzó también a experimentar recortes. En el Capítulo 3 se mostró que la BCA redujo el presupuesto del Departamento de Defensa en al menos 714 000 millones USD en comparación a las proyecciones presentadas por la *Congressional Budget Office* en el año 2011 (Williams 2017).

Los efectos de la Ley de Control de Presupuesto de 2011 en el presupuesto militar estadounidense fueron tales que el Pentágono advirtió que las “reducciones requeridas por la [Ley de Control de Presupuesto de 2011] impondrán recortes significativos para los recursos del Departamento [de Defensa] que pueden incrementar significativamente los riesgos tanto para el corto como el largo plazo” (DoD 2014b, 1-1).

En un contexto en donde las limitaciones presupuestarias y el entorno de seguridad mundial se tornan complejo, Estados Unidos dio señales de adaptación a estos cambios acelerados. En el Capítulo 3 se detalla el cambio de la estrategia militar a raíz de la crisis política de 2011. La publicación de la *Defense Strategic Guidance* en enero de 2012 demostró la necesidad de,

¹ Existe evidencia empírica que sugiere que la política fiscal “puede estimular la actividad económica cuando la economía está operando por debajo de su nivel potencial de producción y cuando las tasas de interés de corto plazo están próximas a cero” (Austin 2014, 3).

entre otras, “[desarrollar] enfoques innovadores, de bajo costo y compactos para cumplir [con los objetivos] de seguridad” (DoD 2012, 3).

La necesidad de reestructurar la estrategia militar estadounidense continuó años después de la publicación de la *Defense Strategic Guidance*. En marzo de 2014, el Pentágono publicó la Revisión Cuatrienal de Defensa, la cual reforzó la necesidad de reequilibrar los esfuerzos de la defensa estadounidense “en un período de creciente de restricción fiscal” (DoD 2014a, IV). En febrero de 2015, la Casa Blanca publicó la Estrategia Nacional de Seguridad. Dicha estrategia reconoce los cambios del entorno de seguridad, la necesidad de poner fin al secuestro presupuestario y la importancia de priorizar sus esfuerzos porque los recursos presupuestarios no son ilimitados (The White House 2015). Finalmente, en junio de 2015, el Estado Mayor Conjunto presentó la Estrategia Nacional Militar. Al igual que el resto de las estrategias, este documento señala la importancia de cuidar el manejo de los recursos en un entorno de limitaciones (The Joint Chief of Staff 2015).

Los cambios en la estrategia corroboran que Estados Unidos quiere mantener su estatus de superpotencia, pero que reconoce que las restricciones presupuestarias y la escasez de recursos serán componentes que tendrán mayor incidencia en la política exterior estadounidense en el futuro. Los efectos de la Ley de Control de Presupuesto de 2011 y sus enmiendas no son positivos en el largo plazo porque se creó un patrón de aprobar leyes de último minuto que solucionan problemas en el corto plazo, pero que dificultan la planificación presupuestaria para el largo plazo (CSIS 2016).

Uno de los hallazgos más reveladores en esta investigación fue que, pese a los recortes del presupuesto de defensa, producto de la disminución del gasto de las Operaciones de Contingencia de ultramar y por las limitaciones contempladas en la Ley de Control Presupuestario de 2011, el número de personal militar de fuerzas especiales continuó creciendo en los últimos años, pese a los recortes presupuestarios. Esto demuestra la importancia de estos soldados para responder a un entorno de seguridad más complejo, en donde los conflictos armados convencionales son menos frecuentes.

Otro hallazgo de relevancia en esta investigación fue que, pese a los recortes registrados en la Agencia Central de Inteligencia, el presupuesto destinado para las operaciones encubiertas no sufrió recortes. Esto pone en evidencia los esfuerzos de la CIA por revertir y enfrentar los

recortes presupuestarios. Asimismo, demuestra la capacidad de la Agencia en adaptarse al nuevo entorno en materia de seguridad, en donde no sólo es un servicio de espionaje, sino que también es una fuerza paramilitar que opera en varios rincones del planeta.

4.3 Las limitaciones de la estrategia estadounidense en Siria

La guerra en Siria es una guerra geopolítica por excelencia. En el transcurso de seis años de conflicto, el mundo fue testigo de cómo tensiones internas mutaron de protestas masivas, luego una guerra civil y posteriormente en una guerra *proxy* en donde “potencias regionales y globales buscan moldear el futuro del país” (Alterman 2013, 1).

La complejidad del conflicto a nivel regional “refleja tanto una contienda geopolítica triangular para dominar [la región] entre Arabia Saudita, Irán y Turquía, y la amarga y antigua rivalidad entre las facciones sunitas y chiitas del islam (Carpenter 2013, 3). A nivel internacional, la intervención de los Estados Unidos y sus aliados europeos motivaron la participación de Rusia quienes creían que los estadounidenses querían “evitar que ellos tengan acceso a rutas marítimas de comercio, [...] desestabilizar el orden existente en Asia Central y dañar la seguridad nacional de Rusia, China e Irán (Wakim 2015, 27 y 28).²

En su conjunto, estos factores explican brutalidad del conflicto que ha cobrado cientos de miles de vidas humanas, más de 4,8 millones de refugiados sirios y un daño económico y de infraestructura que supera los 200 000 millones USD (Humud y Margesson 2016; Syria Regional Refugee Response 2016; RT 2016).

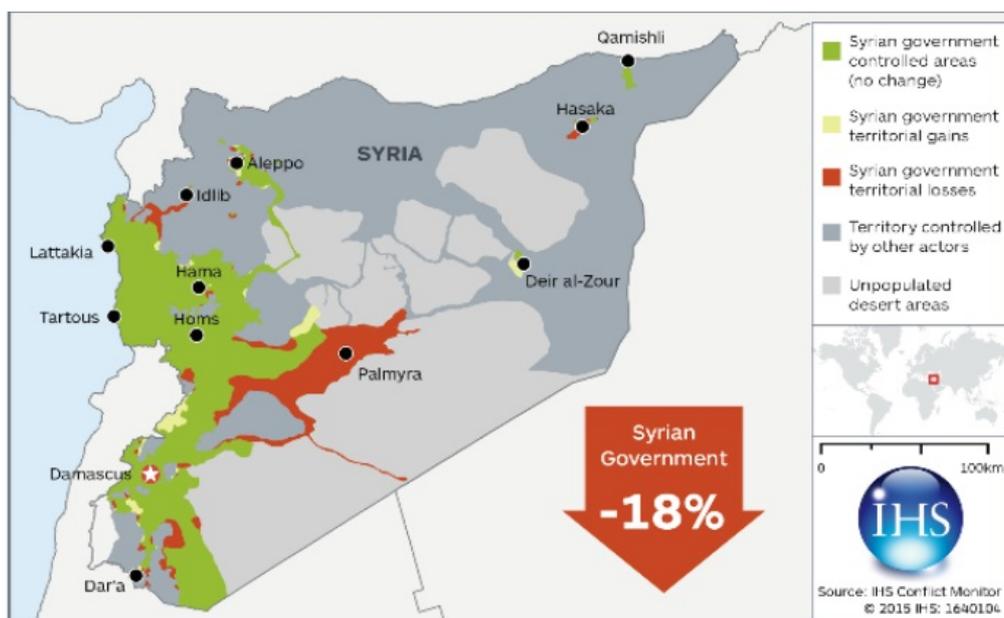
Pese a la desorganización y a las dificultades experimentadas entre Arabia Saudita y Qatar para financiar y apoyar y a organizar a la oposición siria, ambos países, junto con el apoyo de los Estados Unidos, los grupos armados yihadistas comenzaron, en marzo de 2015, a tomar ímpetu y obtener triunfos tácticos como la ocupación de la ciudad de Idlib (Hokayem 2014; Todman 2016; Humud, Blanchard y Nikitin 2016). Los avances de los grupos yihadistas

² Debido a la complejidad del conflicto, los estimados “son inconsistentes y poco confiables debido a una variedad de desafíos múltiples”. Desde que el conflicto inició, se estima que las víctimas mortales están entre las 127 040 y 470 000 víctimas (Humud y Margesson 2016, 1). Cabe resaltar que Pasquale Cirillo y Nassim Nicholas Taleb (2015) resaltan que los registros de víctimas en guerras “son a menudo anecdóticas, se extienden a través de citas [académicas] y están basadas en estimaciones vagas, sin la habilidad de verificar las estimaciones usando fuentes de la época” (Cirillo y Taleb 2015, 3).

comenzaron a debilitar significativamente al gobierno de Bashar al-Assad hasta el punto de perder control de gran parte del territorio sirio.

De hecho, en agosto de 2015, *Jane's 360* estimó que el territorio bajo el control del gobierno de Siria se redujo un 18% entre el 1 de enero hasta el 10 de agosto de 2015 a 29 797 km², el equivalente a un sexto del total del territorio nacional. La situación del gobierno sirio era tal que el presidente al-Assad admitió en un discurso televisivo la necesidad de proteger áreas de importancia estratégica mientras sacrificaba otras como, por ejemplo, Damasco, Homs y las provincias costeras de Latakia y Tartus. También el presidente sirio reconoció que la reducción de efectivos militares representaba en el mayor reto de los esfuerzos del gobierno (Strack 2015).

Figura 4.5 Composición de los territorios controlados en Siria (agosto de 2015)



Fuente: Strack 2015

En ese momento, el gobierno sirio enfrentaba una situación crítica porque perdió el control del 83% del territorio nacional debido a la combinación de factores como la fatiga general de los soldados, escasez de recursos y personal, baja moral dentro de las filas militares y una consolidación de los grupos armados rebeldes –apoyados por Turquía, Qatar y Arabia Saudita– y la expansión del Estado Islámico (Strack 2013 e IISS 2016).

La pérdida de control de gran parte del territorio por parte del gobierno sirio demuestra la importancia del apoyo estadounidense a las fuerzas insurgentes sirias. Tanto JSOC como la CIA jugaron un papel clave para apoyar a los grupos armados insurgentes al proveerlos con armamentos, suministros e inteligencia, reclutar y entrenar a insurgentes, y para impedir el avance del autodenominado Estado Islámico en territorio sirio.

La operación *Timber Sycamore*, explicada en el Capítulo 3, constituye en el ejemplo más fehaciente de la nueva estrategia militar estadounidense porque sintetiza el objetivo de Estados Unidos de crear fuerzas militares más pequeñas, más austeras, de bajo coste, ágiles, flexibles y que cooperen a nivel militar con aliados. Si bien esta operación encubierta es una de las más grandes y complejas en la historia de la CIA, es importante mencionar que gran parte de la operación fue financiado por Arabia Saudita. Esto demuestra los mecanismos que está recurriendo Estados Unidos para proteger sus intereses sin poner más presión al presupuesto.

Sin embargo, esta estrategia dejó de ser efectiva una vez que Rusia, bajo solicitud del gobierno sirio, comenzó en septiembre de 2015 a realizar ofensivas aéreas en Siria en contra de los grupos insurgentes y el Estado Islámico con el propósito de recapturar territorio perdido en las provincias de Hama, Idlib y Latakia (Mohseni 2015). La intervención militar rusa constituyó en un punto de inflexión en la guerra civil siria puesto que el apoyo militar ruso “creó una nueva alineación de intereses y esfuerzos entre Rusia, el régimen sirio, Irán, Irak y las milicias chiitas” (IISS 2016, 313). Adicionalmente, la intervención rusa dio inicio para que el gobierno sirio realice operaciones de contraofensiva y recuperen territorio perdido e inclusive comiencen a recuperar zonas estratégicas como la ciudad de Aleppo que estaba bajo control de *Fatah Halab*, *Frente al-Nusra* y *Ahrar al-Sham*.

Esto demuestra que el despliegue de operaciones especiales y encubiertas por parte de los Estados Unidos es efectivo únicamente si se complementa con la imposición de una zona de exclusión aérea, similar a lo que realizó los Estados Unidos y sus aliados en Irak, Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Libia. La robustez de los sistemas antiaéreos sirios y de guerra electrónica, y la intervención militar rusa en Siria “cambió la forma del conflicto que había estado estancado por años. Repentinamente, el Sr. Assad y sus aliados tienen momento y los rebeldes apoyados por los Estados Unidos están huyendo” (Sanger 2016).

De hecho, un estudio realizado por la CIA entre el 2012 y 2013, bajo pedido del presidente Obama, concluyó “que los varios intentos de la agencia para armas rebeldes secretamente tuvieron un impacto mínimo en el resultado del conflicto en el largo plazo”. El estudio añade que estos programas son menos efectivos “cuando las milicias combatieron sin ningún apoyo directo de estadounidenses en tierra”. La única excepción que identificó el estudio fue la Operación *Cyclone*, en donde la CIA armó y entrenó a los combatientes muyahidines que combatieron a las tropas soviéticas en Afganistán durante la década de 1980 (Mazzetti 2014b).

En el corto plazo, la Operación *Cyclone* significó en la retirada de la Unión Soviética de Afganistán, socavó su prestigio como superpotencia mundial y mermó su economía. Sin embargo, en el largo plazo, algunos combatientes muyahidines formaron parte de al-Qaeda y usaron a Afganistán como base para sus operaciones y para organizar los ataques perpetrados en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 (Mazzetti 2014b).

4.4 La (in)sostenibilidad de Estados Unidos como superpotencia

Desde el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos, ha mantenido una extenuante carrera por conservar su estatus de superpotencia. Con el paso de los años, Estados Unidos se ha visto obligado a adaptarse y en destinar una mayor cantidad de recursos únicamente para no perder su estatus. Esta carrera que está emprendiendo Estados Unidos se asemeja a la carrera que tuvo Alicia con la Reina Roja en el cuento *A través del espejo y lo que Alicia encontró allí* de Lewis Carroll porque Alicia tenía que correr cada vez más rápido sólo para mantenerse en el mismo lugar.

El cuento de Carroll es un ejemplo ilustrativo sobre los esfuerzos que realizan varios sistemas únicamente para sobrevivir, mantener el *statu quo*, proteger un sistema unipolar o conservar homeóstasis. El problema de mantener estos sistemas en una condición homeostática es que obliga a los sistemas a destinar una mayor cantidad de recursos para ello. Imagínesse Usted por un momento que Michael Phelps, uno de los mejores nadadores olímpicos de la historia, naufraga en alta mar. Para mantenerse a flote y evitar ahogarse, Phelps necesita consumir energía. Suponga que Phelps no tiene chaleco salvavidas y está muy lejos de tierra firme. Llegará un momento en que las reservas de energía de Phelps se acabarán y no tendrá las condiciones necesarias para mantenerse a flote y eventualmente se ahogaría. En este ejemplo se muestra la importancia que tienen los recursos para mantener sistemas en homeóstasis.

Por más de siete décadas, los Estados Unidos ha mantenido una amplia gama de compromisos en el exterior, buscó garantizar la paz y estabilidad tanto en su esfera de influencia, así como en otros rincones del planeta (Pape 2009). Pese a los numerosos intereses que ha mantenido Estados Unidos en el exterior, tuvo un amplio margen de maniobra y, a diferencia de la mayoría de grandes potencias a lo largo de la historia, no estuvo sujeta a restricciones presupuestarias (Mandelbaum 2010). Asimismo, Estados Unidos tuvo las condiciones para destinar grandes cantidades de recursos para mantener sus compromisos e intereses en el exterior sin poner presión internamente (Pape 2009).

Sin embargo, desde la Gran Recesión se ha visto un declive del poderío estadounidense. A diferencia del argumento de Paul Kennedy sobre la caída de las grandes potencias, el debate ya no se centra únicamente a los costos que incurre la sobrecarga imperial (Acharya 2014). Actualmente, el declive de Estados Unidos responde a presiones internas y externas. Respecto a las presiones internas, Estados Unidos tiene un déficit fiscal y de cuenta corriente crónicos, registra una elevada deuda pública, sufre con bloqueos políticos, posee una degradación en su calificación crediticia, proyecta elevados costos de salud, genera dudas respecto a la capacidad que tiene Estados Unidos para pagar su deuda o para conservar al dólar su estatus de moneda de reserva (Acharya 2014; Layne 2012).

Sobre las presiones externas, Estados Unidos tiene que competir con China y otras potencias emergentes como Rusia, India, Indonesia, Turquía, etc. que están contribuyendo a la creación de un sistema internacional multipolar. A medida que estos países se hagan más ricos, sus ambiciones políticas crecerán y comenzarán a emplear su poder económico para fortalecer su poder militar para poder alcanzar con sus ambiciones geopolíticas (Layne 2012). Paralelamente, Estados Unidos tendrá el gran reto de enfrentar a actores no estatales como los grupos terroristas o grupos insurgentes. Por más de quince años de guerra contra el terrorismo, se ha evidenciado la incapacidad de Estados Unidos de obtener victorias estratégicas y la dificultad para enfrentar conflictos armados asimétricos, pese a los vastos recursos económicos humanos y tecnológicos que Estados Unidos posee. En definitiva, las presiones internas y externas le obligarán a Estados Unidos a ejercer mayor presión a su economía para que pueda satisfacer con ambas necesidades.

Hace no mucho, el concepto de sostenibilidad fiscal era un tema que concernía únicamente “a las economías subdesarrolladas y a los mercados emergentes que tienen mercados de capitales

frágiles, incremento de deuda y un sector público en expansión que son vulnerables a perturbaciones cíclicas o a contagios financieros” (Schick 2005, 108).³ Actualmente, la sostenibilidad fiscal es un tema que también lo están abordando las economías desarrolladas porque estos países están en un proceso para “evaluar su capacidad para mantener su posición fiscal por un tiempo extendido de tiempo” (Schick 2005, 108).

Comúnmente se piensa que la sostenibilidad se alcanza a través de una reducción en el consumo de recursos. Sin embargo, según Joseph Tainter (2010), la sostenibilidad es “*una condición activa de resolución de problemas, no una consecuencia pasiva de consumir menos* [las cursivas son mías]” (Tainter 2010, 39:17). Esto significa que la sostenibilidad no se alcanza únicamente con la conservación de recursos, sino que, paradójicamente, requiere de un mayor consumo de recursos para poder resolver problemas. Debido a que la sostenibilidad es una tarea compleja y costosa, Tainter considera que “*una sociedad u otra institución puede ser destruida por el costo mismo de sostenerse* [las cursivas son mías]” (Tainter 2010, 40:38).

En este sentido, el debilitamiento de los Estados Unidos como superpotencia no respondería al concepto de sobrecarga imperial que planteaba Kennedy, sino en los esfuerzos que ese país está realizando para conservar su estatus. El efecto de la Reina Roja obliga a los Estados Unidos a constantes adaptaciones: si desea sobrevivir un día adicional como superpotencia requerirá de más recursos y más esfuerzo que el día anterior. Este proceso generará mayor presión a la economía, la política, la sociedad y la seguridad estadounidense hasta llegar a un punto en donde ya no tendrá los recursos ni las condiciones necesarias para continuar en esta extenuante carrera.

El despliegue de operaciones especiales y encubiertas en Siria es un claro ejemplo de las adaptaciones que está realizando Estados Unidos para conservar su estatus en un período de escasez y limitaciones económicas. Pese a estas señales de adaptación, los recursos jugarán mayor importancia a medida que dichas adaptaciones se tornen más complejas.

Tainter decía que “*[a] medida que disminuye el rendimiento marginal de la complejidad, la complejidad como estrategia produce beneficios comparativamente más bajos a costos cada*

³ Sostenibilidad es “cualquier proceso o condición que puede ser mantenido indefinidamente sin interrupción, debilitamiento o pérdida de cualidades tasados” (Bromley 2008, 114).

vez mayores [las cursivas son más]” (Tainter 1988, 127). Esto significa que los beneficios superaban a los costos en las etapas iniciales del auge de los Estados Unidos como potencia. Ahora, la tendencia está cambiando y los costos que implica ser la única superpotencia superarían a los beneficios. De continuar esta tendencia, “el colapso se convierte en una cuestión de probabilidad matemática” (Tainter 1988, 127).

Pese a que varios autores plantean que Estados Unidos posee las condiciones necesarias para conservar su estatus de superpotencia, el presente documento demuestra las dificultades que está experimentando este país para mantener dicho estatus en el corto y largo plazo. Las adaptaciones que obliga el efecto de la Reina Roja dependen de la disponibilidad y movilización de recursos. En este sentido, el unipolarismo y la supremacía de Estados Unidos como la única superpotencia mundial constituye en una anomalía más que en una generalidad.

Finalmente, el efecto de la Reina Roja es un término que no sólo se emplea en Biología o Ecología, sino que es un término que también puede ser utilizado en otras disciplinas como las Relaciones Internacionales. Espero que esta investigación pueda contribuir con un estudio más a profundidad sobre la insostenibilidad de los sistemas unipolares y sobre los retos que tanto los Estados Unidos como el resto de los países enfrentarán en un eventual colapso de la potencia económica y militar más grande de la historia.

Anexos

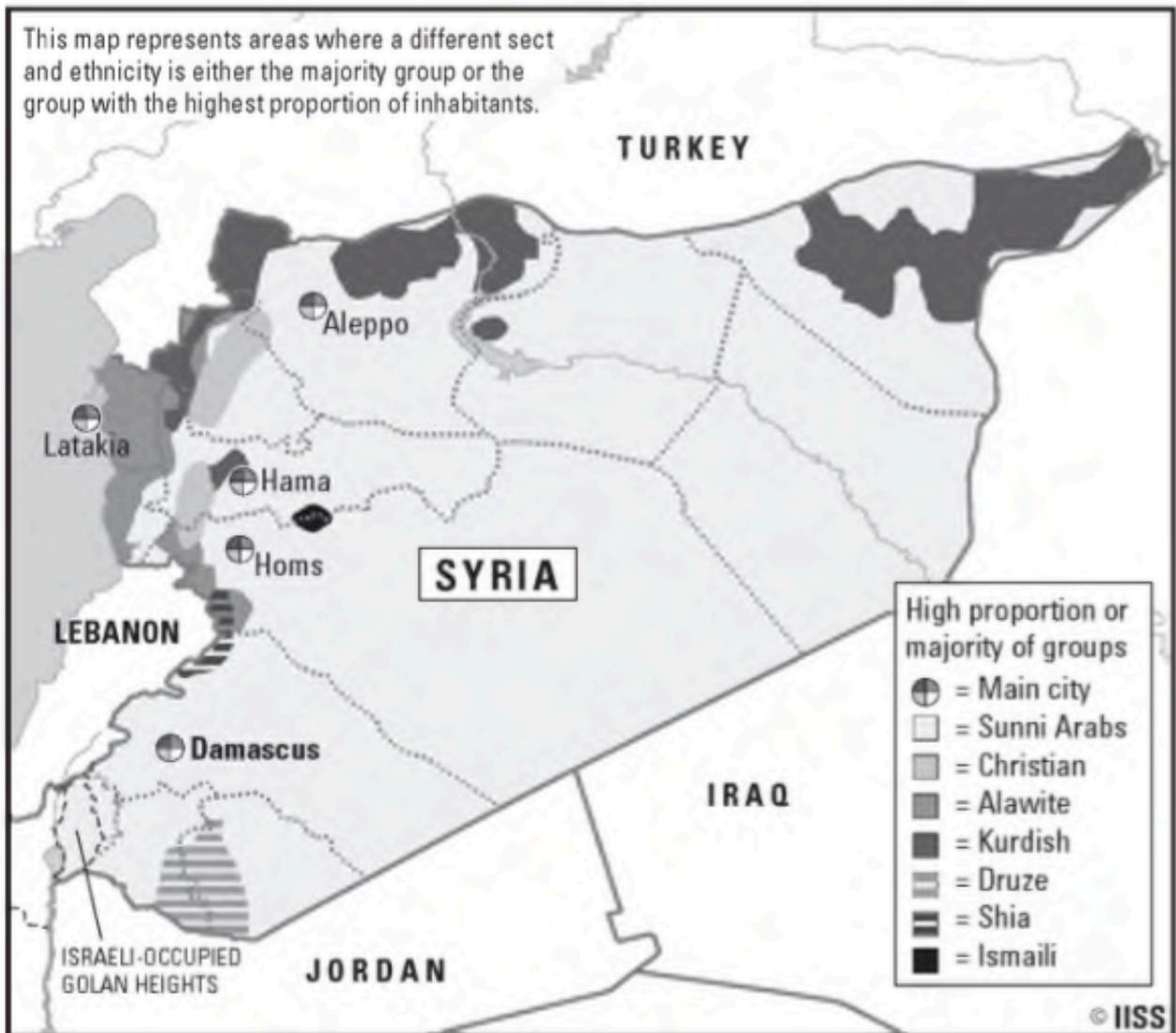
Mapa 1 Mapa geográfico de Siria



Base 803087AI (G00046) 5-07

Fuente: University of Texas Austin 2007

Mapa 2 Mapa étnico y sectario de Siria



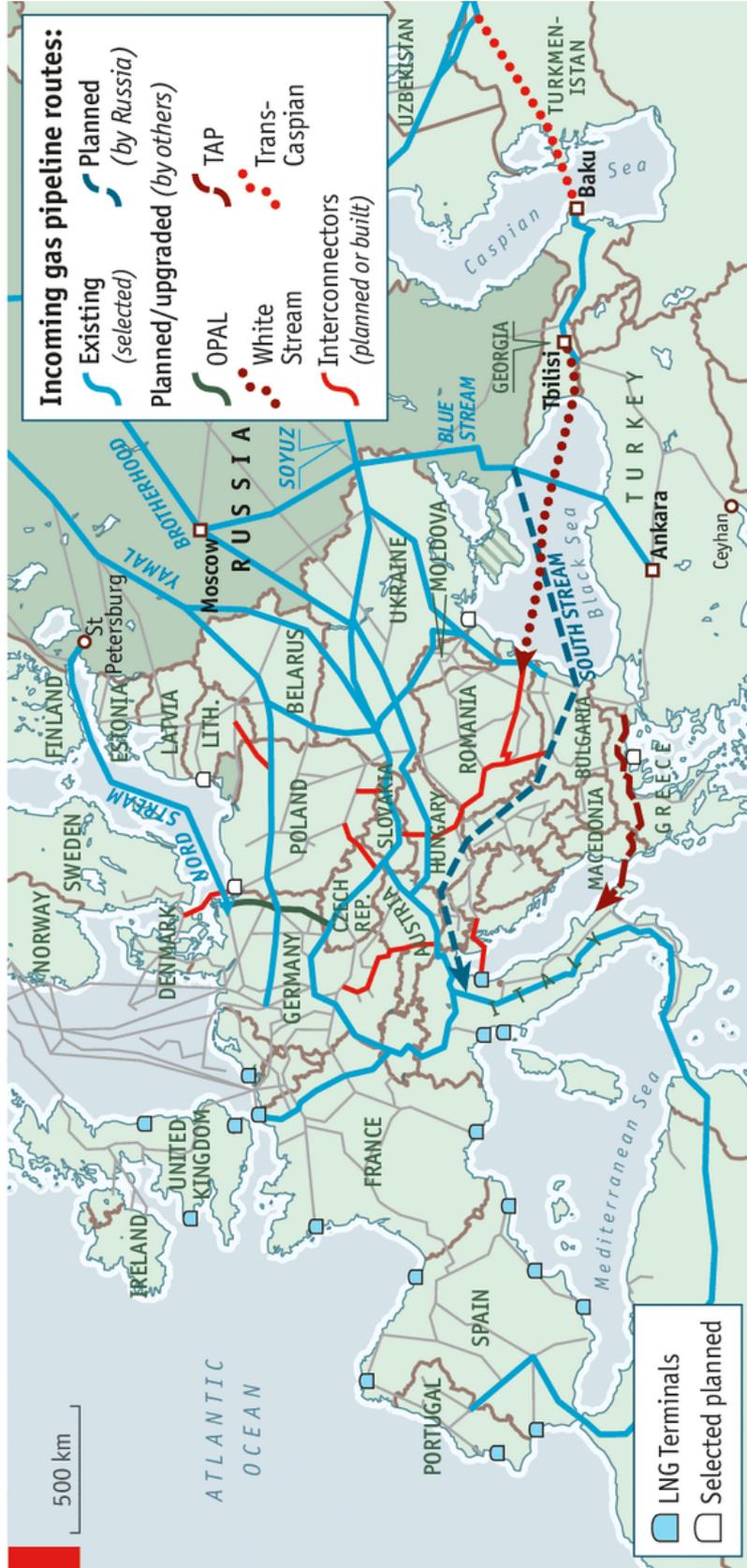
Fuente: Hokayem 2013

Mapa 3 Proyectos de gasoductos desde el golfo Pérsico hacia Europa



Fuente: Lin 2015

Mapa 4 Gasoductos en Europa



Fuente: The Economist 2014

Glosario

A2/AD: Anti acceso y Negación de Área

AQI: al-Qaeda en Irak

BEA: Buró de Análisis Económico

BTu: Unidades termales británicas

CBO: Oficina de Presupuesto del Congreso

CCJO: Concepto Angular para Operaciones Conjuntas

CFR: Consejo de Relaciones Exteriores

CIA: Agencia Central de Inteligencia

CRS: Servicio de Investigación del Congreso

CSIS: Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales

CTC: Centro de Contraterrorismo

DIA Agencia de Inteligencia de Defensa

DoD: Departamento de Defensa

DSG: Guía Estratégica de Defensa

EIA: Administración de Información de Energía

GAO: Oficina de Contabilidad del Gobierno

GPO: Oficina de Impresión del Gobierno

GSN: Red Global de las Fuerzas de Operaciones Especiales

IEA: Agencia Internacional de Energía

IISS: Instituto Internacional para Estudios Estratégicos

ISR: Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento

LNG: Gas Natural Licuado

MANPAD: Sistema de Defensa Aérea Portátil

NBER: Buró Nacional de Investigación Económica

NDS: Estrategia Nacional de Defensa

NIP: Programa Nacional de Inteligencia

NMS: Estrategia Militar Nacional

NSS: Estrategia Nacional de Seguridad

OBM: Oficina de Administración y Presupuesto

OCO: Operación de Contingencia de Ultramar

OMB: Oficina de Administración y Presupuesto

QDR: Revisión Cuatrienal de Defensa

SIPRI: Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo

SO: Operaciones Especiales

SOF: Fuerzas de Operaciones Especiales

UAV: Vehículo Aéreo no Tripulado

USSOCOM: Comando de Operaciones Especiales de los Estados Unidos

Lista de referencias

- Aaronson, Stephanie, Tomaz Cajner, Bruce Fallick, Felix Galbis-Reig, Christopher Smith y William Wascher. 2014. "Labor Force Participation: Recent Developments and Future Prospects". En *Brookings Papers on Economic Activity: Fall 2014*, editado por David H. Romer y Justin Wolfers. 197-275. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Acharya, Amitav. 2014. *The End of American Order*. Cambridge: Polity Press.
- Ackerman, Spencer, Ewen MacAskill y Alice Ross. 2015. "Junaid Hussain: British hacker for Isis believed killed in US air strike". *The Guardian*. 27 de agosto. Acceso el 09 de julio de 2016. <https://www.theguardian.com/world/2015/aug/27/junaid-hussain-british-hacker-for-isis-believed-killed-in-us-airstrike>.
- Aizenman, Joshua y Nancy Marion. 2012. "Using inflation to erode the US public debt". *Journal of Macroeconomics* 33 (4). 524-541. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0164070411000620>.
- Alhenawi, Roba. 2015. "Syria says it shoot down U.S. drone". *CNN*. 17 de mayo. Acceso el 09 de julio de 2016. <http://edition.cnn.com/2015/03/17/middleeast/syria-us-drone/index.html>.
- Allen, Ryan P. 2013. "The 600-pound Gorilla". *Joint Force Quarterly* 68 (1). 36-42. http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-68/JFQ-68_36-42_Allen.pdf.
- Allin, Dana y Erik Jones. 2012. *Weary policeman: American power in an age of austerity*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Alterman, Jon B. "The Age of Proxy Wars". *Center for Strategic & International Studies*. Mayo de 2013. Acceso el 18 de diciembre de 2016 https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/0513_MENC.pdf.
- Andris, Clio, David Lee, Marcus J. Hamilton, Mauro Martino, Christian E. Gunning, John Armistead Selden. 2015. "The Rise of Partisanship and Super-Cooperators in the U.S. House of Representatives". *PLoS ONE* 10(4). 1-14. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0123507>.
- "Annual Defence Report 2011 – The Americas". *Jane's Defence Weekly* 48 (51). <https://search.proquest.com.ezbiblio.usfq.edu.ec/docview/910051437?accountid=36555>.
- Aström, Karl Johan y Richard M. Murray 2009. *Feedback Systems: An Introduction for Scientists and Engineers*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.
- Attkisson, Sharyl. 2013. "Thousands of Libyan missiles from Qaddafi era missing in action". *CBS News*. 25 de marzo. Acceso el 29 de junio de 2016. <http://www.cbsnews.com/news/thousands-of-libyan-missiles-from-qaddafi-era-missing-in-action/>.
- Austin, D. Andrew. 2014. "The Budget Control Act and Trends in Discretionary Spending". *Congressional Research Service*. 26 de noviembre. Acceso el 18 de enero de 2015. <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34424.pdf>.
- 2015. "The Debt Limit: History and Recent Increases". *Congressional Research Service*. 02 de noviembre. Acceso el 28 de enero de 2016. <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31967.pdf>.
- Baker, Peter, Helene Cooper y David E. Sanger. 2015. "Obama Sends Special Operations Forces to Help Fight ISIS in Syria". 31 de octubre. Acceso el 09 de julio de 2016. <http://www.nytimes.com/2015/10/31/world/obama-will-send-forces-to-syria-to-help-fight-the-islamic-state.html>.
- Baldwin Richard y Coen Teulings. 2014. "Introduction". En *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures*, editado por Coen Teulings y Richard Baldwin. 1-23. s.l.: CEPR Press.

- BBC News. "UK jihadist Junaid Hussein killed in Syria drone strike, says US". 27 de agosto de 2015. <http://www.bbc.com/news/uk-34078900>.
- "‘Jihadi John’ death: Islamic State says Mohammed Emwazi killed". 19 de enero de 2016. <http://www.bbc.com/news/uk-35358101>.
 - "Syria chemical attack: What we know". 24 de septiembre de 2013. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-23927399>.
- Bernanke, Ben S. (2004). "The Great Moderation". Acceso el 21 de mayo de 2016. <https://www.federalreserve.gov/BOARDDOCS/SPEECHES/2004/20040220/default.htm>.
- Bilmes, Linda J. 2013. "The Financial Legacy of Iraq and Afghanistan: How Wartime Spending Decisions Will Constrain Future National Security Budgets". *HKS Faculty Research Working Paper Series* RWP13-006: 1-21. <https://research.hks.harvard.edu/publications/workingpapers/citation.aspx?PubId=8956>.
- Binnie, Jeremy y Neil Gibson. 2016. "Analysis: US Arms Shipment to Syrian Rebels Detailed". *Jane's Defence Weekly* 53 (23). <https://search.proquest.com.ezbiblio.usfq.edu.ec/docview/1780727584?accountid=36555>.
- Binnie, Jeremy. 2015. "Analysis: UN document show US bought 610 Fagot missiles". *Jane's Defence Weekly* 52 (45). <https://search.proquest.com.ezbiblio.usfq.edu.ec/docview/1716192964?accountid=36555>.
- Black, Ian. 2012. "Defection or escape? Syria's foreign ministry 'on way to US'". *The Guardian*. 04 de diciembre. Acceso el 15 de junio de 2016. <https://www.theguardian.com/world/2012/dec/04/syria-foreign-ministry-us>.
- Blackwill, Robert D. y Jennifer M. Harris. 2016. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge y Londres: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Blanchard, Olivier, Davide Furceri y Andrea Pescatori. 2014. "A prolonged of low real interest rates?". En *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures*, editado por Coen Teulings y Richard Baldwin. 101-110. s.l: CEPR Press.
- Blinder, Alan S. y Mark Zandi. 2010. "How the Great Recession Was Bought to an End". Acceso el 15 de mayo de 2016. <https://www.princeton.edu/~blinder/End-of-Great-Recession.pdf>.
- Board of Governors of the Federal Reserve System. 2012. "Press Release, Release Date: January 25, 2012". Acceso el 31 de mayo de 2016. <https://www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20120125c.htm>.
- Bohn, Henning. 2011. "The Economic Consequences of Rising U.S. Government Debt: Privileges at Risk". *FinanzArchiv: Public Finance Analysis* 67 (3). 282-302. <https://doi.org/10.1628/001522111X600605>.
- Bolton, Alexander. 2014. "Gates: 'Serious mistake' to cut defense budget". *The Hill*. 09 de marzo. Acceso el 21 de julio de 2016. <http://thehill.com/policy/defense/200283-gates-serious-mistake-to-cut-defense-budget-now>.
- Bordoff, Jason y Trevor Houser. 2014. "American Gas To The Rescue? The Impact of US LNG Exports on European Security and Russian Foreign Policy". Acceso el 08 de agosto de 2014. http://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/energy/CGEP_American%20Gas%20to%20the%20Rescue%3F.pdf.
- Brands, Hal. 2014. *What Good is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.

- Brass, Clinton T. 2011. "Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects". Acceso el 29 de enero de 2015. <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/RL34680.pdf>.
- Bremmer, Ian. 2015. *Superpower: Three Choices for America's Role in the World*. Nueva York: Penguin.
- Bromley, Daniel W. 2008. "Sustainability". En *The New Palgrave Dictionary of Economics Volume 8*, editado por Steven N. Durlauf y Lawrence E. Blume. 113-116. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- BEA (Bureau of Economic Analysis). 2016. *Current-Dollar and "Real" Gross Domestic Product*. <http://www.bea.gov/national/index.htm#gdp>.
- Business Insider. 2013. "REPORT: The CIA Has Been Secretly Training Syrian Rebels For Months". *Business Insider*. 21 de junio. Acceso el 01 de julio de 2016. <http://www.businessinsider.com/cia-secret-training-syrian-rebels-2013-6>.
- Carpenter, Ted Galen. 2013. "Tangled Web: The Syrian Civil War and Its Implications". *Mediterranean Quarterly* 24 (1). <http://mq.dukejournals.org/content/24/1/1.abstract>.
- Carroll, Lewis. 2009. *Alice's Adventures in Wonderland and Through the Looking-Glass and What Alice Found There*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Carson, Austin Matthews. 2013. "Secret, Acknowledgement, and War Escalation: A Study in Covert Competition". Tesis doctoral, Universidad Estatal de Ohio. https://etd.ohiolink.edu/!etd.send_file?accession=osu1373974847&disposition=inline.
- Carson, Austin y Michael Poznansky "The Logic for (Shoddy) U.S. Covert Action in Syria" *War on the Rocks* (blog). 21 de julio de 2016. Acceso el 23 de julio de 2016. <http://warontherocks.com/2016/07/the-logic-for-shoddy-u-s-covert-action-in-syria/>.
- Catlin, Aaron C. y Cathy A. Cowan. 2015. "History of Health Spending in the United States, 1960-2013". Acceso el 12 de diciembre de 2016. <http://www.cms.gov/Research-Statistics-Data-and-Systems/Statistics-Trends-and-Reports/NationalHealthExpendData/Downloads/HistoricalNHEPaper.pdf>.
- CBO (Congressional Budget Office). 2012. *An Update to the Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2012 to 2022*. https://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/08-22-2012-Update_to_Outlook.pdf.
- 2015a. *The Budget and Economic Outlook: 2015 to 2025*. <https://www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/49892-Outlook2015.pdf>.
 - 2015b. *An Update to the Budget and Economic Outlook: 2015 to 2025*. <https://www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/50724-BudEconOutlook-3.pdf>.
 - 2015c. *The 2015 Long-Term Budget Outlook*. <https://www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/50250-LongTermBudgetOutlook-4.pdf>.
- CFR (Council on Foreign Relations). 2014. "Balance Owed: Federal Debt and Deficits". Acceso el 17 de abril de 2015. <http://www.cfr.org/budget-debt-and-deficits/balance-owed-federal-debt-deficits/p33185>.
- Cenciotti, David. 2015a. "U.S. Drone Crashed in Syria. Probably Shot Down by a Syrian SA-3 Surface to Air Missile". *The Avionist*. 17 de marzo. Acceso el 11 de julio de 2016 <https://theaviationist.com/2015/03/17/mq-1-shot-down-syria/>.
- 2015b. "Unusual Footage: Russian Drone Films American Drone Over Syria". *The Avionist*. 05 de diciembre. Acceso el 11 de julio de 2016. <https://theaviationist.com/2015/12/05/unusual-footage-russian-us-uav/>.

- Chapman, Bert. 2009. *Military Doctrine: A Reference Handbook*. Santa Barbara: Praeger Security International.
- Chivers, C. J. y Eric Schmitt. 2013. "Arms Airlift to Syria Rebels Expands, With Aid From C.I.A.". *The New York Times*. 25 de marzo. Acceso el 12 de julio de 2016. <http://www.nytimes.com/2013/03/25/world/middleeast/arms-airlift-to-syrian-rebels-expands-with-cia-aid.html>.
- Cirillo y Taleb. 2015. "On the statistical properties and tail risk of violent conflicts". *Tail Risk Working Papers*. <https://arxiv.org/pdf/1505.04722.pdf>.
- Claessens, Stijn y M. Ayhan Kose. 2009. "What Is a Recession?". *Finance and Development* 46 (1): 52-53. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2009/03/pdf/fd0309.pdf>.
- Cleveland, Cutler J. y Christopher Morris. eds. 2009. *Dictionary of Energy*. Amsterdam, Oxford y Waltham: Elsevier.
- Cloud, David S. y Raja Abdoullahim. 2013. "U.S. has secretly provided arms training to Syria rebels since 2012". *Los Angeles Times*. 21 de junio. Acceso el 18 de junio de 2016. <http://articles.latimes.com/2013/jun/21/world/la-fg-cia-syria-20130622>.
- CNN Politics. "Debt Ceiling: Timeline of deal's development". 02 de agosto de 2011. Acceso el 14 de abril de 2014. <http://edition.cnn.com/2011/POLITICS/07/25/debt.talks.timeline/>.
- Cohen, Stephen D. 2006. "The Superpower as Super-Debtor: Implications of Economic Disequilibria for U.S.-Asian Relations". En *Strategic Asia 2006-07: Trade, Interdependence, and Security*, editado por Ashley J. Tellis y Michael Willis. 29-69. Seattle y Washington: The National Bureau of Asian Research.
- Cooper, Helene y Eric Schmitt. 2015. "ISIS Official Killed in U.S. Raid in Syria, Pentagon Says". *The New York Times*. 15 de mayo. Acceso el 09 de julio de 2016. http://www.nytimes.com/2015/05/17/world/middleeast/abu-sayyaf-isis-commander-killed-by-us-forces-pentagon-says.html?_r=0.
- Cordesman, Anthony H. 2013. "Syria's Uncertain Defense Capabilities". *Center for Strategic & International Studies*. 06 de mayo. Acceso el 17 de junio de 2016. <https://www.csis.org/analysis/syrias-uncertain-air-defense-capabilities>.
- Creswell, John W. 2007. *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Thousand Oaks, Sage Publications, Inc.
- CRS (Congressional Research Service). 2008. "The Debt Limit: History and Recent Increases". Acceso el 21 de octubre de 2014. <http://fpc.state.gov/documents/organization/105193.pdf>.
- Crowcroft, Orlando. 2015. "Syrian sniper: US TOW missiles transform CIA-backed Syria rebels into ace marksmen in the fight against Assad". *International Business Times*. 30 de octubre. Acceso el 19 de junio de 2016. <http://www.ibtimes.co.uk/syrian-sniper-us-tow-missiles-transform-cia-backed-syria-rebels-into-ace-marksmen-fight-against-1526468>.
- CSIS (Center for Strategic & International Studies). 2016. "Five Years of the Budget Control Act: What It Means for Defense". Video del CSIS, 04:09. 08 de septiembre de 2016. <https://medium.com/center-for-strategic-and-international-studies/five-years-of-the-budget-control-act-what-it-means-for-defense-de08661747bd>.
- Currier, Cora. 2015. "The Kill Chain". *The Intercept*. 15 de octubre. Acceso el 01 de noviembre de 2015. <https://theintercept.com/drone-papers/the-kill-chain/>.
- Dale, Catherine y Pat Towell. 2013. "In Brief: Assessing the January 2012 Defense Strategic Guidance (DSG)". *Congressional Research Service*. 13 de agosto de 2013. Acceso el 16 de junio de 2016. <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42146.pdf>.

- Dale, Catherine. 2013. “National Security Strategy: Mandates, Execution to Date, and Issues for Congress”. *Congressional Research Service*. 06 de agosto. Acceso el 21 de junio de 2016 <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R43174.pdf>.
- 2014. “The 2014 Quadrennial Defense Review (QDR) and Defense Strategy: Issues for Congress”. *Congressional Research Service*. 24 de febrero. Acceso el 16 de junio de 2016. <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R43403.pdf>.
- De Freytas-Tamura, Kimiko. 2015. “Junaid Hussain, ISIS Recruiter, Reported Killed in Airstrike”. *The New York Times*. 28 de agosto. Acceso el 09 de julio de 2016. <http://www.nytimes.com/2015/08/28/world/middleeast/junaid-hussain-islamic-state-recruiter-killed.html>.
- De Gregorio, José. 2007. *Macroeconomía: Teoría y Políticas*. Ciudad de México, Pearson.
- Delman, Edward. 2015. “The Link Between Putin’s Military Campaigns in Syria and Ukraine”. Acceso el 20 de julio de 2016. <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/10/navy-base-syria-crimea-putin/408694/>.
- Demakova, Ekaterina y Jakub M. Godsmirsk. 2012. “Russian External Energy Strategy: Opportunities and Constraints”. En *Dynamics of Energy Governance in Europe*, editado por Caroline Kuzemko, Andrei V. Belyi, Andreas Goldthau y Michael F. Keating. 149-168. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Dempsey, Martin. 2013. “The Future of Joint Operations”. *Foreign Affairs*. 20 de junio. Acceso el 12 de junio de 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-06-20/future-joint-operations>.
- Dennis, Steven T. 2017. “The Debt Ceiling”. *Bloomberg Quick Take*, 29 de julio. Acceso el 30 de junio de 2017. <https://www.bloomberg.com/quicktake/the-debt-ceiling>.
- DoD (Department of Defense). 2010. “Quadrennial Defense Review Report”. Acceso el 10 de abril de 2015. http://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR_as_of_29JAN_10_1600.pdf.
- “Substantial U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”. Acceso el 17 de abril de 2015. http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.
 - 2012. “Substantial U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”. Acceso el 17 de abril de 2015. http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.
 - 2014a. “Quadrennial Defense Review 2014”. Acceso el 31 de marzo de 2015. http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf.
 - 2014b. “Estimated Impacts of Sequestration-Level Funding”. Acceso el 17 de abril de 2015. http://www.defense.gov/pubs/2014_Estimated_Impacts_of_Sequestration-Level_Funding_April.pdf.
 - “National Defense Budget Estimates for FY 2016”. Acceso el 21 de marzo de 2015. http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2016/FY16_Green_Book.pdf.
- Department of the Treasury. 2014. “Citizen’s Guide to the Fiscal Year 2014”. Acceso el 7 de enero de 2015. https://www.fiscal.treasury.gov/fsreports/rpt/finrep/fr/14frusg/CitizenGuide_2014.pdf.
- Dimock, Michael, Jocelyn Kiley, Scott Keeter y Carroll Doherty. 2014. “Political Polarization in the American Public: How Increasing Ideological Uniformity and Partisan Antipathy Affects Politics, Compromise and Everyday Life”. *Pew Research Center*. 12 de junio. Acceso el 07 de mayo de 2015. <http://www.people-press.org/files/2014/06/6-12-2014-Political-Polarization-Release.pdf>.

- Dombrowski, Peter. 2005. "The Political Economy of International Security". En *Guns & Butter: The Political Economy of International Security*, editado por Peter Dombrowsky. 1-14. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Dornbush, Rudiger, Stanley Fisher y Richard Startz. 2004. *Macroeconomía*. México D.F.: McGraw-Hill.
- Driessen, Grant A. y Marc Labonte. 2015. "The Budget Control Act of 2011 as Amended: Budgetary Effects". *Congressional Research Service*. 09 de enero. Acceso 16 de abril de 2016. <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42506.pdf>.
- Dunleavy, Patrick. 2003. *Authoring a PhD: How to plan, draft, write and finish a doctoral thesis or dissertation*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Durham Robert B. 2014. *False Flags, Covert Operations & Propaganda*. Raleigh: Lulu Press.
- DW. "US Soldiers reportedly arrive in Syria to train Kurds fighting 'Islamic 'State'". 27 de noviembre de 2015. Acceso el 10 de julio de 2016. <http://www.dw.com/en/us-soldiers-reportedly-arrive-in-syria-to-train-kurds-fighting-islamic-state/a-18878930>.
- Ebel, Robert E. 2009. "The Geopolitics of Russian Energy: Looking Back, Looking Forward". Acceso el 11 de agosto de 2016. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/090708_Ebel_RussianEnergy_Web.pdf.
- Edling, Max M. 2014. *A Hercules in the Cradle: War, Money, and the American State, 1783-1867*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Edward Alden y Rebecca Strauss. 2016. "Balance Owed: The Federal Debt and Deficits". *Council on Foreign Relations*. 01 de febrero de 2016. Acceso el 29 de junio de 2017. https://www.cfr.org/sites/default/files/book_pdf/RA-BalanceOwed%20%281%29.pdf
- Égert, Balázs. 2012. "Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects: Myth or Reality?". *OECD Economics Department Working Papers* 993. 1-34. <http://dx.doi.org/10.1787/5k918xk8d4zn-en>.
- EIA (Energy Information Administration). 2016. "International Energy Outlook 2016". Acceso el 08 de julio de 2016. [http://www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484\(2016\).pdf](http://www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484(2016).pdf).
- 2015a. "Turkey". Acceso el 21 de julio de 2016. https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Turkey/turkey.pdf.
 - 2015b. "Qatar". Acceso el 21 de julio de 2016. https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Qatar/qatar.pdf.
- Eichengreen Barry. 2015. "Secular Stagnation: The Long View". *NBER Working Paper Series No. 20836*. 1-15. <https://dx.doi.org/10.3386/w20836>.
- 2011. *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*. Nueva York: Oxford University Press.
 - 2014. "Secular stagnation: A review of the issues". En *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures*, editado por Coen Teulings y Richard Baldwin. 41-46. s.l: CEPR Press.
- Entous, Adam, Siobhan Gorman y Margaret Coker. 2012. "CIA Takes Heat for Role in Libya". *The Wall Street Journal*. 01 de noviembre. Acceso el 19 de junio de 2016. <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052970204712904578092853621061838>.
- Entous, Adam. 2015a. "Covert CIA Mission to Arm Syrian Rebels Goes Awry". *The Wall Street Journal*. 27 de enero. Acceso el 12 de julio de 2016. <https://www.wsj.com/articles/covert-cia-mission-to-arm-syrian-rebels-goes-awry-1422329582>.

- 2015b. “U.S., Allies to Boost Aid to Syria Rebels”. *The Wall Street Journal*. 04 de noviembre. Acceso el 12 de julio de 2016. <https://www.wsj.com/articles/covert-cia-mission-to-arm-syrian-rebels-goes-awry-1422329582>.
- Erwin, Marshall C. y Amy Belasco. 2013. “Intelligence Spending and Appropriations: Issues for Congress”. *Congressional Research Service*. 18 de septiembre. Acceso el 20 de mayo de 2015. <https://www.fas.org/sgp/crs/intel/R42061.pdf>.
- Escobar, Pepe. 2012. “Why Qatar wants to invade Syria”. *Asia Times*. 28 de septiembre. Acceso el 23 de julio de 2016. http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/NI28Ak03.html.
- Eurostat. 2014. “Energy production and imports”. Acceso el 05 de agosto de 2016. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports.
- Fares, Obaida. 2015. “The Arab Spring Comes to Syria: Internal Mobilization for Democratic Change, Militarization and Internationalization”. En *Routledge Handbook of the Arab Spring*, editado por Larbi Sadiki. 145-159. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Feaver, Peter. 2015. “How to Read the New National Military Strategy”. *Foreign Policy*. 06 de julio. Acceso el 14 de junio de 2016. http://foreignpolicy.com/2015/07/06/how-to-read-the-new-national-military-strategy/?wp_login_redirect=0.
- Federal Reserve Bank of St. Louis. 2015a. “Federal Receipts as Percent of Gross Domestic Product [FYFRGDA188S]”. Acceso el 15 de febrero de 2015. <https://research.stlouisfed.org/fred2/series/FYFRGDA188S>.
- 2015b. “Federal Surplus or Deficit [-] [FYFSD]”. Acceso el 15 de febrero de 2015. <https://research.stlouisfed.org/fred2/series/FYFSD/>.
 - 2015c. “Federal Surplus or Deficit [-] as Percent of Gross Domestic Product [FYFSGDA188S]”. Acceso el 15 de febrero de 2015. <https://research.stlouisfed.org/fred2/series/FYFSGDA188S/>.
 - 2015d. “Federal Debt Held by the Public”. Acceso el 15 de abril de 2015. <https://research.stlouisfed.org/fred2/data/FYGFDPUN.txt>.
 - 2015e. “Federal Debt Held by the Public as Percent of Gross Domestic Product”. Acceso el 15 de abril de 2015. <https://research.stlouisfed.org/fred2/data/FYGFQDQ188S.txt>.
 - 2016. “Consumer Price Index for All Urban Consumers: All Items [CPIAUCNS]”. Acceso el 02 de junio de 2016. <https://research.stlouisfed.org/fred2/series/CPIAUCNS>.
- Feickert Andrew y Thomas K. Livingston. 2011. “U.S. Special Operations Forces (SOF): Background and Issues for Congress”. *Congressional Research Service*. 28 de marzo. Vista 2 de febrero de 2015. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a541588.pdf>.
- Feickert Andrew. 2012. “U.S. Special Operations Forces (SOF): Background and Issues for Congress. *Congressional Research Service*. 23 de marzo. Acceso el 2 de febrero de 2015. https://timemilitary.files.wordpress.com/2012/03/rs21048_sof.pdf.
- Ferguson, Niall. 2010. “Today’s Keynesians have learnt nothing”. *Financial Times*. 19 de julio. Acceso el 12 de noviembre de 2015. <https://next.ft.com/content/270e1a6c-9334-11df-96d5-00144feab49a>.
- Fernholz, Tim. 2012. “How did US fiscal policy come to this? Blame Republicans, and the Founding Fathers”. *Quartz*. 22 de diciembre. Acceso el 20 de junio de 2015. <http://qz.com/38772/how-did-us-fiscal-policy-come-to-this-blame-republicans-and-the-founding-fathers/>.
- France 24. 2016. <<EXCLUSIVE – Syria: rare scenes of Western Special Forces fighting Islamic State group on the ground>>. Video de YouTube, 1:19. Acceso el 25 de abril de 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=YuEUhEHk5Wc>.

- Franceschi-Bicchierai, Lorenzo. 2015. "How a Teenage Hacker Became the Target of a US Drone Strike". *Motherboard*. 28 de agosto. Acceso el 09 de julio de 2016 <http://motherboard.vice.com/read/junaid-hussain-isis-hacker-drone>.
- Frenkel, Sheera. 2012. "Syrian rebels squabble over weapons as biggest shipload arrives from Libya". *The Times*. 14 de septiembre. Acceso el 18 de junio de 2016. <http://www.thetimes.co.uk/tto/news/world/middleeast/article3537770.ece>.
- Friedman, Uri. 2016. "Fighting Terrorism with a Credit Card". *The Atlantic*. 12 de septiembre. Acceso el 21 de octubre de 2016. <http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/09/cost-wars-iraq-afghanistan/499007/>.
- Frontline. "Syria: Arming the Rebels". Reportaje transmitido por PBS, 18:10. 27 de mayo de 2014. <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/film/syria-arming-the-rebels/>.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and The Last Man*. Nueva York: The Free Press.
- Gaffney, John. 2014. "Political leadership and the politics of performance: France, Syria and the chemical weapons crisis of 2013". En *French Politics* 12 (3). 218-234. <http://link.springer.com/article/10.1057/fp.2014.17>.
- GAO (United States Government Accountability Office). 2005. "A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process". Acceso el 09 de enero de 2015. <http://www.gao.gov/new.items/d05734sp.pdf>.
- 2015. "Special Operations Forces: Opportunities Exist to Improve Transparency of Funding and Assess Potential to Lessen Some Deployments". Acceso el 15 de junio de 2016. <http://www.gao.gov/assets/680/671462.pdf>.
- Garamore, Jim, "Dempsey Releases Concept to Build Joint Force 2020", U.S. DoD Information/FIND, 28 de septiembre de 2012, ProQuest.
- Gellmann, Barton y Greg Miller. 2013. "'Black budget' summary details U.S. spy network's successes, failures and objectives". *The Washington Post*. 29 de agosto. Acceso el 02 de julio de 2014. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/black-budget-summary-details-us-spy-networks-successes-failures-and-objectives/2013/08/29/7e57bb78-10ab-11e3-8cdd-bcdc09410972_story.html.
- Gibbons-Neff, Thomas y Liz Sly. 2016. "First images of U.S. Special Operations Forces in the fight to retake Raqqa". *The Washington Post*. 26 de mayo. Acceso el 10 de julio de 2016. <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/05/26/first-images-emerge-of-u-s-special-operations-forces-in-the-fight-to-retake-raqqa/>.
- Gibbons-Neff, Thomas. 2014. "The Big Weapons that the U.S. May Be Secretly Supplying to the Syrian Rebels" *The Daily Beast*. 25 de abril. Acceso el 28 de junio de 2016 <http://www.thedailybeast.com/articles/2014/04/25/the-big-weapons-that-the-u-s-may-be-secretly-supplying-to-the-syrian-rebels.html>.
- Gibbons-Neff, Thomas. 2016a. "This is where American Special Operations forces are helping advise U.S. allies". *The Washington Post*. 25 de abril. Acceso el 10 de julio de 2016. <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/04/25/this-video-gives-a-glimpse-of-what-u-s-special-operations-forces-are-doing-in-syria/>.
- 2016b. "A breakdown of some of the gear U.S. Special Operations forces are using in Syria". *The Washington Post*. 24 de abril. Acceso el 10 de julio de 2016. <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/04/25/this-video-gives-a-glimpse-of-what-u-s-special-operations-forces-are-doing-in-syria/>.
- Gilens, Martin y Benjamin I. Page. 2014. "Testing Theories of American Politics: Elites, Interests Groups, and Average Citizens". *American Political Science Association* 12 (3): 564-581. <https://doi.org/10.1017/S1537592714001595>.

- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Goldberg, Jeffrey. 2016. “The Obama Doctrine”. *The Atlantic*. abril. Acceso el 11 de mayo de 2016. <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525>.
- Goldman Sachs. 2012. “Fiscal Cliff Scenarios: The Not So Good, the Bad, and the Ugly”. Acceso el 16 de abril de 2015. <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/fiscal-cliff/fiscal-cliff.pdf>.
- Goldthau, Andreas. 2012. “Emerging Governance Challenges for Eurasian Gas Markets after the Shale Gas Revolution”. En *Dynamics of Energy Governance in Europe*, editado por Caroline Kuzemko, Andrei V. Belyi, Andreas Goldthau y Michael F. Keating. 210-226. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Gordon, Michael R. y Elisabeth Bumiller. 2012. “U.S. Military Is Sent to Jordan to Help With Crisis in Syria”. *The New York Times*. 09 de octubre. Vista 10 de julio de 2016. <http://www.nytimes.com/2012/10/10/world/middleeast/us-military-sent-to-jordan-on-syria-crisis.html?hp>.
- Gordon, Michael R. y Mark Landler. 2013. “Backstage Glimpses of Clinton as Dogged Diplomat, Win or Lose”. *The New York Times*. 03 de febrero. Acceso el 22 de junio de 2016. <http://www.nytimes.com/2013/02/03/us/politics/in-behind-scene-blows-and-triumphs-sense-of-clinton-future.html?pagewanted=all>.
- Gordon, Robert J. 2014. “The turtle’s progress: Secular stagnation meets the headwinds”. En *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures*, editado por Coen Teulings y Richard Baldwin. 47-59. s.l.: CEPR Press.
- 2015. “Secular Stagnation: A Supply-Side View”. *American Economic Review: Papers & Proceedings* 105 (5). 54-59. <http://piketty.pse.ens.fr/files/Gordon2015.pdf>.
 - 2016. *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War*. Princeton: Princeton University Press.
- GPO (United States Government Printing Office). s/f. “About Budget of The United States Government”. Acceso el 8 de enero de 2015. http://www.gpo.gov/help/about_budget_of_the_united_states_government.htm.
- 2007. “The Constitution of the United States of America”. Acceso el 03 de febrero de 2015. <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>.
- Gravelle, Jane J. 2013. “The “Fiscal Cliff”: Macroeconomic Consequences of Tax Increases and Spending Cuts”. *Congressional Research Service*. 09 de enero. Acceso 16 de abril de 2015. <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42700.pdf>.
- Greenstone, Michael y Adam Looney. 2013. “The Fiscal Cliff Deal and Our Long Run-Budget Challenge”. *Brookings Institute*. 04 de enero. Acceso el 16 de abril de 2015. <http://www.brookings.edu/blogs/jobs/posts/2013/01/04-fiscal-cliff-budget-greenstone-looney>.
- Gross, Richard C. 2009. “Different Worlds: Unacknowledged Special Operations and Covert Action”. Tesis de maestría, U.S. Army War College. <http://www.dtic.mil/docs/citations/ADA494716>.
- Guardino, Matt y Dean Snyder. 2013. “The Tea Party and the Crisis of Neoliberalism: Mainstreaming New Right Populism in the Corporate News Media”. *New Political Science* 34 (4). 527-548. <http://dx.doi.org/10.1080/07393148.2012.729741>.
- Gura, David. 2012. “The History of Debt Ceiling”. Acceso el 17 de junio de 2017 <https://www.marketplace.org/2012/12/26/economy/raising-debt-ceiling/history-debt-ceiling>.

- Hafidh, Hassan y Benoit Faucon. 2013. "Iraq, Iran, Syria Sign \$10 Billion Gas-Pipeline Deal". *The Wall Street Journal*. 21 de julio. Acceso el 23 de julio de 2016. <https://www.wsj.com/articles/SB10001424053111903591104576467631289250392>.
- Hall, George J. 2010. "Interest Rate Risk and Other Determinants of Post-WWII U.S. Government Debt/GDP Dynamics". *NBER Working Paper No. 15702*. 2-30. <https://doi.org/10.3386/w15702>.
- Hall, Kevin G. 2011. "WikiLeaks cables show that it was all about oil". Acceso el 23 de julio de 2016. <http://www.kansas.com/latest-news/article1064740.html>.
- Hall, Robert E. 2009. "By How Much Does GDP Rise If The Government Buys More Output?". En *Brookings Papers On Economic Activity: Fall 2009*, editado por David Romer y Justin Wolfers. 183:231 [Versión electrónica] en https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2009/09/2009b_bpea_hall.pdf.
- Hamilton's Military Channel. "FSA Syrian Rebels Shoot down Syrian Army Helicopter with an SA-7". Video de *YouTube*. 1:34. Publicado el 20 de junio de 2013. <https://www.youtube.com/watch?v=tCnLq6XbmY0>.
- Hansen, Alvin H. 1939. "Economic Progress and Declining Population Growth". *The American Economic Review* 29 (1). 1-15. <http://www.jstor.org/stable/1806983>.
- Harding, Luke, Paul Owen y Phoebe Greenwood. 2013. "Bashar al-Assad says Russian S-300 missiles have arrived in Syria". *The Guardian*. 30 de mayo. Acceso el 13 de julio de 2016 <https://www.theguardian.com/world/2013/may/30/assad-russian-s300-missiles-syria>.
- Harrison, Todd. "What Has the Budget Control Act of 2011 Meant for Defense". *Center for Strategic & International Studies*. 1 de agosto de 2016. <https://www.csis.org/analysis/what-has-budget-control-act-2011-meant-defense>.
- Hartley, Keith y Todd Sandler. 1995. "Introduction". En *Handbook of Defense Economics Volume 1*, editado por Keith Hartley y Todd Sandler. 3-11. Ámsterdam: Elsevier.
- Hartley, Keith. 2008. "Defense Economics". En *The New Palgrave Dictionary of Economics Volume 2*, editado por Steven N. Durlauf y Lawrence E. Blume. 393-400. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Heniff, Bill Jr., Elizabeth Rybicki y Shannon M. Mahan. 2011. "The Budget Control Act of 2011". *Congressional Research Service*. 19 de agosto. Acceso el 16 de marzo de 2015. <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41965.pdf>.
- Heniff, Bill Jr., Megan Suzanne Lynch y Jessica Tollestrup. 2012. "Introduction to the Federal Budget Process". *Congressional Research Service*. 03 de diciembre. Acceso el 11 de diciembre de 2014. <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-721.pdf>.
- Herb, Jeremy y Carlo Muñoz. 2013. "Special operations not immune to sequester cuts, commander says". *The Hill*. 02 de mayo. Acceso el 21 de junio de 2015. <http://thehill.com/policy/defense/297481-adm-mcraven-special-operations-not-immune-to-sequester-cuts>.
- Herndon, Thomas, Michael Ash y Robert Pollin. 2014. "Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff". *Cambridge Journal of Economics* 38 (2). 257-279. <https://doi.org/10.1093/cje/bet075>.
- Konczal, Mike. 2013. "Researchers Finally Replicated Reinhart-Rogoff, and There Are Serious Problems". Acceso el 15 de mayo de 2016. <http://rooseveltinstitute.org/researchers-finally-replicated-reinhart-rogoff-and-there-are-serious-problems/>.
- Hersh, Seymour M. 2007. "The Redirection: Is the Administration's new policy benefitting our enemies in the war on terrorism". *The New Yorker*. 05 de marzo. Acceso el 23 de julio de 2016 <http://www.newyorker.com/magazine/2007/03/05/the-redirection>.

- Hokayem, Emile. 2013. *Syria's Uprising and the Fracturing of the Levant*. Londres y Nueva York: Routledge.
- 2014. “Iran, the Gulf States and the Syrian Civil War”. En *Middle Eastern Security, the US Pivot and the Rise of ISIS*, editado por Toby Dodge y Emile Hokayem. 59-86. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Holsti, K. J. 1964. “The Concept of Power in the Study of International Relations”. *Background* 7 (4). 179-194. <http://www.jstor.org/stable/3013644>.
- Hosenball, Mark. 2012. “Exclusive: Obama authorizes secret U.S. support for Syrian rebels”. Reuters. 01 de agosto. Acceso el 12 de julio de 2016. <http://www.reuters.com/article/us-usa-syria-obama-order-idUSBRE8701OK20120801>.
- House Budget Committee. s/f. “The Budget”. Acceso el 19 de enero de 2015. <http://budget.house.gov/budgetprocess/>.
- Humud, Carla E. y Rhoda Margesson. 2016. “Counting Casualties in Syria and Iraq: Process and Challenges”. *Congressional Research Service*. 12 de abril. Acceso el 18 de diciembre de 2016. <https://fas.org/sgp/crs/mideast/IN10474.pdf>.
- Humud, Carla, E., Christopher M. Blanchard y Maey Beth D. Nikitin. 2016. “Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response”. *Congressional Research Service*. 26 de mayo. Acceso el 18 de diciembre de 2016. <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33487.pdf>.
- Huntington, Samuel P. 1993. “Why International Primacy Matters”. *International Security* 17 (4). 68-83. <http://www.jstor.org/stable/2539022>.
- Hurriyet Daily News. 2013. “Moscow rejects Saudi offer to drop Assad for arms deal”. *Hurriyet Daily News*. 08 de agosto. Acceso el 23 de julio de 2016. <http://www.hurriyetdailynews.com/moscow-rejects-saudi-offer-to-drop-assad-for-arms-deal.aspx?pageID=238&nid=52245>.
- IEA (International Energy Agency). 2011. “Special Report: Are We Entering a Golden Age of Gas”. Acceso el 15 de mayo de 2016. http://www.worldenergyoutlook.com/media/weowebiste/2011/WEO2011_GoldenAgeofGasReport.pdf.
- Ignatius, David. 2014. “David Ignatius: U.S. boots are already on the ground against the Islamic State”. *The Washington Post*. 16 de septiembre. Acceso el 10 de julio de 2016. https://www.washingtonpost.com/opinions/david-ignatius-us-boots-are-already-on-the-ground-in-iraq-and-syria/2014/09/16/4fd35ace-3de5-11e4-b0ea-8141703bbf6f_story.html.
- IISS (International Institute for Strategic Studies). 2011. “Chapter Seven: Middle East and North Africa”. *The Military Balance* 111 (1). 293-342. <http://dx.doi.org/10.1080/04597222.2011.559838>.
- 2012a. “Chapter Three: North America”. *The Military Balance* 112 (1). 39-70. <http://dx.doi.org/10.1080/04597222.2012.663212>.
 - 2012b. “Chapter Seven: Middle East and North Africa”. *The Military Balance* 112 (1). 303-360. <http://dx.doi.org/10.1080/04597222.2012.663216>.
 - 2013. “Chapter Three: North America”. *The Military Balance* 113 (1). 49-88. <http://dx.doi.org/10.1080/04597222.2013.75698>.
 - 2014. “Chapter Seven: Middle East and North Africa”. *The Military Balance* 114 (1). 297-354. <http://dx.doi.org/10.1080/04597222.2014.871884>.
 - 2016. “Chapter Seven: Middle East and North Africa”. *The Military Balance* 116 (1). 307-364. <http://dx.doi.org/10.1080/04597222.2016.1127573>.

- Ikenberry, G. John, Michael Mastanduno y William C. Wohlforth. 2011. "Introduction: unipolarity, state behavior, and systemic consequences". En *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*, editado por G. John Ikenberry, Michael Mastanduno y William C. Wohlforth. 1-32. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ikenberry, G. John. 2001. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.
- 2011. "The liberal sources of American unipolarity". En *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*, editado por G. John Ikenberry, Michael Mastanduno y William C. Wohlforth. 216-251. Nueva York: Cambridge University Press.
- IMF (International Monetary Fund). 2009. "World Economic Outlook: Crisis and Recovery". Acceso el 23 de mayo de 2016. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/text.pdf>.
- Indiviglio, Daniel. "Debt Ceiling: A Historical Look". 29 de abril de 2011. Acceso el 15 de abril de 2017 <https://www.theatlantic.com/business/archive/2011/04/the-us-debt-ceiling-a-historical-look/238061/>.
- Io Cascio, Iolanda. 2015. "A wavelet analysis of US fiscal sustainability". *Economic Modelling* 51. 33-37. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2015.07.008>.
- Ippolito, Dennis S. 2012. *Deficits, Debt, and the New Politics of Tax Policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- 2008. "Equity, Growth, and Balanced Budgets". En *The Political Economy of the Public Budget in the Americas*, editado por Diego Sánchez-Ancochea e Iwan Morgan. 200-226. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Jackson, Robert y Georg Sørensen. 2003. *International Relations: Theories and approaches*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Jahn, Frank, Mark Cook y Mark Graham. 2008. *Hydrocarbon Exploration and Production*. Amsterdam: Elsevier.
- Jane's Defence Weekly. 2011. "Annual Defence Report 2011 – The Americas". *Defence Weekly* 48 (51). <http://www.janes.com/article/54773/analysis-un-document-shows-us-bought-610-fagot-missiles>.
- 2012. "Access denial – Syria's air defence network". Acceso el 14 de junio de 2016. http://www.janes360.com/images/assets/570/36570/Access_Denial.pdf.
- Jensen, W. G. 1968. "The Importance of Energy in the First and Second World Wars". *The Historical Journal* 11 (3): 538-554. <http://www.jstor.org/stable/2638167>.
- Jervis, Robert. 1997. *System Effects: Complexity in Political and Social Life*. Princeton: Princeton University Press.
- 2011. "Unipolarity: a structural perspective". En *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*, editado por G. John Ikenberry, Michael Mastanduno y William C. Wohlforth. 252-281. Nueva York: Cambridge University Press.
- Johnson, Loch K. 1989. "Covert Action and Accountability: Decision-Making for America's Secret Foreign Policy". *International Studies Quarterly* 33 (1). 81-109. <http://www.jstor.org/stable/2600495>.
- Kabaservice, Geoffrey. 2012. *Rule and Ruin: The Downfall of Moderation and the Destruction of the Republican Party, From Eisenhower to the Tea Party*. Berkeley, Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Kane, Paul, Lori Montgomery y William Branigin. 2011. "Obama-Bohener talks collapse; each side blames the other". *The Washington Post*. 22 de julio. Acceso el 12 de junio de 2015. https://www.washingtonpost.com/business/economy/senate-rejects-conservative-budget-proposal-as-obama-boehner-reach-for-grand-bargain/2011/07/22/gIQAzskYTI_story.html.

- Kanet, Roger E. y Matthew Sussex. 2015. "Introduction: Russia, Eurasia and the New Geopolitics of Energy". En *Russia, Eurasia and the New Geopolitics of Energy*, editado por Matthew Sussex y Roger E. Kanet. 1-15. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kennedy, Paul (1989). *The Rise and Fall of the Great Powers*. Nueva York: Vintage.
- Keohane, Robert O. 1986. "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond". En *Neorealism and its Critics*, editado por Robert O. Keohane. 158-203. Nueva York: Columbia University Press.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, Jr. 2011. *Power and Interdependence*. Londres: Longman.
- Kildorn, Lance. 2012. "The Libyan Model and Strategy: Why it Won't Work in Syria". *Journal of Strategic Security* 5 (4). 33-50.
<http://scholarcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1179&context=jss>.
- Kirshner, Jonathan. 1998. "Political Economy in Security Studies after the Cold War". *Review of International Political Economy* 1 (1). 64-91.
<http://www.jstor.org/stable/4177257>.
- 2014. *American Power After the Financial Crisis*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Knickmeyer, Ellen, Maria Abi-Habib y Adam Entous. 2014. "Advances U.S. Weapons Flow to Syrian Rebels". *The Wall Street Journal*. 18 de abril. Acceso el 30 de junio de 2016.
<http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304626304579509401865454762>.
- Kopp, Carlo. 2006. "Almaz S-300 – China's "Offensive" Air Defense". Acceso el 13 de julio de 2016. http://www.strategycenter.net/research/pubID.93/pub_detail.asp.
- Kramer, Mattea. 2012. *A People's Guide to the Federal Budget: National Priorities Project*. Northampton: Interlink Books.
- Krauthammer, Charles. 1990/1991. "The Unipolar Moment". *Foreign Affairs* 70 (1): 23-33.
<http://www.jstor.org/stable/20044692>.
- Kreutz, Andrej. 2008. *Russia in the Middle East: Friend or Foe?*. Westport: Praeger Security International.
- Krugman, Paul, David Rosenberg, Lawrence Summers e Ian Bremner. 2012. "North America's Lost Decade?". En *The Munk Debates on the North American Economy*, editado por Rudyard Griffiths y Patrick Luciani. 1-74. Toronto: House of Anansi Press Inc.
- Krugman, Paul, Robin Wells y Martha Olney. 2011. *Introducción a la Economía*. Barcelona: Editorial Reverté, S.A.
- Krugman, Paul. "Reckonings; Outside the Box". 11 de julio de 2001. Acceso el 15 de abril de 2016 <http://www.nytimes.com/2001/07/11/opinion/reckonings-outside-the-box.html>.
- 2009. *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. Nueva York y Londres: W.W. Norton & Company.
 - 2013a. "Secular Stagnation, Coalmines, Bubbles, and Larry Summers". *The New York Times*. Acceso el 25 de mayo de 2016.
<http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/11/16/secular-stagnation-coalmines-bubbles-and-larry-summers/>.
 - 2013b. "Bubbles, Regulation, and Secular Stagnation". *The New York Times*. Acceso el 15 de mayo de 2016. <http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/09/25/bubbles-regulation-and-secular-stagnation/>.
 - 2013c. "The Excel Depression". *The New York Times*. Acceso el 15 de mayo de 2016. <http://www.nytimes.com/2013/04/19/opinion/krugman-the-excel-depression.html>.

- 2014. “Four observations on secular stagnation”. En *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures*, editado por Coen Teulings y Richard Baldwin. 61-68. s/l: CEPR Press.
- Kuznetsova, Natalia Victorovna y Ekaterina Vasilievna Kuznetsova. 2014. “United States Budget Deficit: Considerations for a Social Security Reform”. *Asian Social Science* 10 (24). 85-95. <http://connection.ebscohost.com/c/articles/99811585/united-states-budget-deficit-considerations-social-security-reform>.
- Labonte, Marc y Mindy Levit. 2008. “Financing Issues and Economic Effects of American Wars”. *Congressional Research Service*. 29 de julio. Acceso el 11 de octubre de 2016 <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL31176.pdf>.
- Labonte, Marc. 2012. “The Sustainability of the Federal Budget Deficit: Market Confidence and Economic Effects”. *Congressional Research Service*. 14 de diciembre. Acceso el 11 de octubre de 2015. <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40770.pdf>.
- Lake, David. 2010. “The State and International Relations”. En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Christian Reus-Smit y Duncan Snidal. 41-61. Nueva York: Oxford University Press.
- Lamb, Christina. 2012. “Covert US plan to arm rebels”. *The Times*. 09 de diciembre. Acceso el 19 de junio de 2016. <https://www.thetimes.co.uk/article/covert-us-plan-to-arm-rebels-f6bxpp7p37t>.
- Lamothe, Dan y Karen DeYoung. 2014. “Islamic State can’t beat without addressing Syrian side of border, top general says”. *The Washington Post* 21 de agosto. Acceso el 23 de mayo de 2015. <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2014/08/21/pentagon-leaves-door-open-to-strikes-in-syria-to-curb-islamic-state/>.
- Landis, Joshua. “Saudis and CIA agree to Arm Syrian “Moderates” with Advanced Weapons”. *Syria Comment* (blog), 14 de febrero de 2014. <http://www.joshualandis.com/blog/saudis-cia-agree-arm-syrian-moderates-andvanced-anti-aircraft-anti-tank-weapons/>.
- 2012. “Stay Out of Syria”. *Foreign Policy*. 05 de junio. Acceso el 23 de junio de 2016. <http://foreignpolicy.com/2012/06/05/stay-out-of-syria/>.
- Lasserre, Isabelle. 2013. “Syrie: l’opération anti-Assad a commencé”. *Le Figaro*. 22 de agosto. Acceso el 18 de junio de 2016. <http://www.lefigaro.fr/international/2013/08/22/01003-20130822ARTFIG00438-syrie-l-operation-anti-assad-a-commence.php>.
- Laub, Zachary. 2017. “Who’s Who in Syria’s Civil War”. *Council on Foreign Relations*. 28 de abril. Acceso el 30 de julio de 2017. <https://www.cfr.org/backgrounder/whos-who-syrias-civil-war#chapter-title-0-4>.
- Layne, Christopher. 1993. “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise”. *International Security* 17 (4): 5-51. <http://www.jstor.org/stable/2539020>.
- 2012. “US Decline”. En *US Foreign Policy*, editado por Michael Cox y Doug Stokes. 410-421. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Lebow, Richard Ned. 2007. “Classical Realism”. En *International Relations Theory*, editado por Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith. 59-76. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Lenain, Patrick, Robert Hagemann y David Carey. 2010. “Restoring Fiscal Sustainability in the United States”. *OECD Economics Department Working Papers* 806. 1-35. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/restoring-fiscal-sustainability-in-the-united-states_5km5zrsp9230-en.jsessionid=26b2ng06wa6ls.x-oecd-live-03.

- Levit, Mindy R., D. Andrew Austin y Jeffrey M. Stupak. 2015. "Mandatory Spending Since 1962". *Congressional Research Service*. 18 de marzo. Acceso el 08 de diciembre de 2015. <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33074.pdf>.
- Levitan, Sar A. y Robert Taggart. 1976-1977. "The Great Society Did Succeed". *The Academy of Political Science* 91 (4). 601-618. <http://www.jstor.org/stable/2148796>.
- Levy, Jack S. y William R. Thompson. 2005. "Hegemonic Threats and Great-Power Balancing in Europe. 1495-1999". *Security Studies* 4 (1). 1-33. <http://dx.doi.org/10.1080/09636410591001465>.
- Liebman, Jeffery B. 2013. "The Deterioration in the US Fiscal Outlook, 2001-2010". *The Tax Policy and the Economy* 27 (1). 1-18. <http://www.jstor.org/stable/10.1086/671242>.
- Lin, Christina. "Chinese stratagems and Syrian buffer zone for Turkey-Qatar pipeline". *Times of Israel* (blog). 01 de agosto de 2015. Acceso el 15 de enero de 2017. <http://blogs.timesofisrael.com/chinese-stratagems-and-syrian-buffer-zone-for-turkey-qatar-pipeline/>.
- Lindemann, Todd y Jule Tate. 2013 "Enabling the intelligence cycle" *The Washington Post*. Vista 22 de junio de 2015 <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/national/black-budget/project-files/black-budget-doubletruck-web.pdf>.
- Londoño, Ernesto y Greg Miller. 2013. "CIA begins weapons delivery to Syrian rebels". *The New York Times*. 11 de septiembre. Acceso el 30 de junio de 2016. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/cia-begins-weapons-delivery-to-syrian-rebels/2013/09/11/9fcf2ed8-1b0c-11e3-a628-7e6dde8f889d_story.html.
- Loredo, Elvira, John E. Peters, Karlyn D. Stanley, Matthew E. Boyer, William Welser IV y Thomas S. Szayna. 2014. "Authorities and Options for Funding USSOCOM Operations". *RAND Corporation*. Acceso el 21 de junio de 2015. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR300/RR360/RAND_RR360.pdf.
- Lowenthal, Mark M. 2009. *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington D.C.: CQ Press.
- Luján, Fernando M. 2013. "Light Footprints: The Future of American Military Intervention". Acceso el 18 de junio de 2016. http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_LightFootprint_VoicesFromTheField_Lujan.pdf.
- Lutterbeck Derek y Georgij Engelbrecht. 2009. "The West and Russia in the Mediterranean: Towards a Renewed Rivalry". *Mediterranean Politics* 14 (3): 385-406. <http://dx.doi.org/10.1080/13629390903346905>.
- MacGregor, Douglas A. 2011. "Thoughts on Force Design in an Era of Shrinking Defense Budgets". *Joint Force Quarterly* 63 (4). 21-29. <http://ndupress.ndu.edu/portals/68/Documents/jfq/jfq-63.pdf>.
- Malanson, Jeffery J. 2014. "Manifest Destiny: The Monroe Doctrine and Westward Expansion, 1816-1861". En *The Routledge Handbook of American Military and Diplomatic History, the Colonial Period to 1877*, editado por Antonio S. Thompson y Christos G. Frentzos: 215-222. Nueva York y Londres: Routledge.
- Malas, Nour y Carol E. Lee. 2015. "U.S. Pursued Secret Contracts With Assad Regime for Years". *The Wall Street Journal*. 23 de diciembre. Acceso el 15 de junio de 2016. <http://www.wsj.com/articles/u-s-pursued-secret-contacts-with-assad-regime-for-years-1450917657>.
- Mandelbaum, Michael. 2010. *The Frugal Superstate: America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era*. Nueva York: PublicAffairs.
- Mankiw, Gregory. 2004. *Principios de Economía*. Madrid: McGraw-Hill.

- Mann, Thomas E. Y Norman J. Ornstein. 2012. "Let's just say it: The Republicans are the problem". *The Washington Post*. 27 de abril. Acceso el 20 junio de 2015. https://www.washingtonpost.com/opinions/lets-just-say-it-the-republicans-are-the-problem/2012/04/27/gIQAxCVUIT_story.html.
- 2013. *It's Worse Than it Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism*. Nueva York: Basic Books.
- Mastanduno, Michael. 1998. "Economics and Security in Statecraft and Scholarship". *International Organization* 52 (4). 825-854. <http://www.jstor.org/stable/2601359>.
- 2011. "System maker and privilege taker: US power and the international political economy". En *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*, editado por G. John Ikenberry, Michael Mastanduno y William C. Wohlforth. 140-177. Nueva York: Cambridge University Press.
- Masters, Jonathan. 2012. "U.S. Deficits and the National Debt". *Council on Foreign Relations*. 02 de marzo. Acceso el 12 de marzo de 2015. <http://www.cfr.org/united-states/us-deficits-national-debt/p27400>.
- Maurer, John H. 1995. *The Outbreak of the First World War: Strategic Planning, Crisis Decision Making and Deterrence Failure*. Westport: Praeger Publishers.
- Mazzetti, Mark y Mark Apuzzo. 2016. "U.S. Relies Heavily on Saudi Money to Support Syrian Rebels". *The New York Times*. 24 de enero. Acceso el 05 de mayo de 2016. <http://www.nytimes.com/2016/01/24/world/middleeast/us-relies-heavily-on-saudi-money-to-support-syrian-rebels.html>.
- Mazzetti, Mark, Nicholas Kulish, Christopher Drew, Serge F. Kovaleski, Sean D. Naylor y John Ismay. 2015. "SEAL Team 6: A Secret History of Quiet Killings and Blurred Lines". *The New York Times*. 06 de junio. Acceso el 08 de julio de 2016. <http://www.nytimes.com/2015/06/07/world/asia/the-secret-history-of-seal-team-6.html>.
- Mazzetti, Mark, Robert F. Worth y Michael R. Gordon. 2013. "Obama's Uncertain Path Amid Syria Bloodshed". *The New York Times*. 22 de octubre. Acceso el 05 de julio de 2016. <http://www.nytimes.com/2013/10/23/world/middleeast/obamas-uncertain-path-amid-syria-bloodshed.html>.
- Mazzetti, Mark. 2014a. *The Way of the Knife: The CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*. Nueva York: Penguin.
- 2014b. "C.I.A. Study of Covert Aid Fueled Skepticism About Helping Syrian Rebels". *The New York Times*. 15 de octubre. Acceso el 22 de junio de 2015. <https://www.nytimes.com/2014/10/15/us/politics/cia-study-says-arming-rebels-seldom-works.html>.
- McElroy, Damien. 2013. "CIA 'running arms smuggling team in Benghazi when consulate was attacked'". *The Telegraph*. 02 de agosto. Acceso el 17 de junio de 2016. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/10218288/CIA-running-arms-smuggling-team-in-Benghazi-when-consulate-was-attacked.html>.
- McGuire, Martin C. 1995. "Defense Economics and International Security". En *Handbook of Defense Economics Volume 1*, editado por Keith Hartley y Todd Sandler. 13-43. Ámsterdam: Elsevier.
- McNally, Brendan. "Ancient U.S. Weapon Makes a Surprise Reappearance in Syria". *Wired* (blog). 03 de septiembre de 2013. Acceso el 09 de julio de 2016. <https://www.wired.com/2013/05/ancient-us-weapon-in-syria/>.

- McRaven, William H. 1996. *Spec Ops: Case Studies in Special Operations Warfare Theory and Practice*. Nueva York: Presidio Press.
- 2012. “Preparing Special Operations Forces for the Future”. *The Journal of International Security Affairs* 23 (Fall/Winter). 5-12. <http://www.securityaffairs.org/sites/default/files/issues/archives/FW2012covertocover.pdf>.
- Mearsheimer, John J. 1994-1995. “The False Promise of International Institutions”. *International Security* 19 (49): 5-49. <http://www.jstor.org/stable/2539078>.
- 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York y Londres: W.W. Norton & Company.
- Miller, Chris. 2015. “Why NATO Intervened in Libya, but Not Syria”. *Cicero Magazine*. 19 de agosto de 2015. Acceso el 15 de junio de 2016. <http://ciceromagazine.com/features/why-nato-intervened-in-libya-but-not-syria/>.
- Miller, Greg y Joby Warrick. 2012. “In Syria conflict, U.S. struggles to fill intelligence gaps”. *The Washington Post*. 23 de julio. Acceso el 12 de julio de 2016. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/in-syria-conflict-us-struggles-to-fill-intelligence-gaps/2012/07/23/gJQAW8DG5W_story.html.
- Miller, Greg y Karen DeYoung. 2014. “U.S. weighs expanded CIA training, arming of Syrian allies struggling against Assad”. *The Washington Post*. 14 de noviembre. Acceso el 13 de julio de 2016. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-weighs-expanded-cia-training-arming-of-syrian-allies-struggling-against-assad/2014/11/14/227abfe4-6c17-11e4-9fb4-a622dae742a2_story.html.
- 2015. “Secret CIA effort in Syria faces large funding cut”. *Vista* 13 de julio de 2016. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/lawmakers-move-to-curb-1-billion-cia-program-to-train-syrian-rebels/2015/06/12/b0f45a9e-1114-11e5-adece82f8395c032_story.html.
- Miller, Greg. 2013. “CIA ramping up covert training program for moderate Syrian rebels”. *The Washington Post*. 02 de octubre. Acceso el 12 de abril de 2015. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/cia-ramping-up-covert-training-program-for-moderate-syrian-rebels/2013/10/02/a0bba084-2af6-11e3-8ade-a1f23cda135e_story.html.
- 2015. “U.S. launches secret drone campaign to hunt Islamic State leaders in Syria”. *The Washington Post*. Acceso el 23 de octubre de 2015. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-launches-secret-drone-campaign-to-hunt-islamic-state-leaders-in-syria/2015/09/01/723b3e04-5033-11e5-933e-7d06c647a395_story.html.
- Mishkin, Frederic S. 2007. *The Economics of Money, Banking, and Financial Markets*. Boston: Pearson.
- Mitrova, Tatiana. 2014. “The Geopolitics of Natural Gas: The Geopolitics of Russian Natural Gas”. Acceso el 01 de abril de 2014. http://belfercenter.hks.harvard.edu/project/68/geopolitics_of_energy_project.html.
- Moniz, Ernest J., Henry D. Jacoby y Anthony J. M. Meggs. 2011, “The Future of Natural Gas”. Acceso el 15 de mayo de 2016. <http://energy.mit.edu/wp-content/uploads/2011/06/MITEI-The-Future-of-Natural-Gas.pdf>.
- Montgomery, Lori y Paul Kane. 2011. “Supercommittee announces failure in effort to tame debt”. *The Washington Post*. 21 de noviembre. Acceso el 12 de junio de 2014. https://www.washingtonpost.com/business/economy/debt-committee-failure-will-become-official-with-written-joint-statement/2011/11/21/gIQAfRmCiN_story.html.
- Moran, Theodore H. 1993. “An Economics Agenda for Neorealist”. *International Security* 18 (2). 211-215. <https://www.jstor.org/stable/2539102>.

- Morgenthau, Hans J. 1947. *Scientific Man vs. Power Politics*. Londres: Latimer House Limited.
- 1948. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
 - 2006. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Mc Graw-Hill.
- Mosheni, Payam. 2015. “Introduction: The Russian Intervention in Syria”. En *Disrupting the Chessboard: Perspectives on the Russian Intervention in Syria*, editado por Payam Moshemi. 1-7. Cambridge: Harvard Kennedy School.
- Mowle, Thomas S. y David H. Sacko. 2007. *The Unipolar World: An Unbalanced Future*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Nakamura, Emi y Jón Steinsson. 2011. “Fiscal Stimulus in a Monetary Union: Evidence From U.S. Regions”. *NBER Working Paper No. 17391*. 1-64.
<http://www.nber.org/papers/w17391.pdf>.
- Naylor, Sean. 2015. *Relentless Strike: The Secret History of Joint Special Operations Command*. Nueva York: St. Martin Press.
- NBER (National Bureau of Economic Research). 2008. “Business Cycle Dating Committee, National Bureau of Economic Research”. Acceso el 20 de diciembre de 2017.
http://www.nber.org/cycles/jan08bcdc_memo.pdf.
- 2010. “Business Cycle Dating Committee, National Bureau of Economic Research”. Acceso el 23 de mayo de 2016. <http://www.nber.org/cycles/sept2010.html>.
- Nelson, Rick y Michael Stieg. 2012. “Implications of the 2012 Defense Strategic Guidance for Special Operations Forces”. *Center for Strategic & International Studies*. 13 de febrero. Acceso el 22 de junio de 2015. <https://csis.org/publication/implications-2012-defense-strategic-guidance-us-special-operations-forces>.
- Neu, C. Richard, Zhimin Mao y Ian P. Cook. 2013. “Fiscal Performance and U.S. International Influence”. Acceso el 12 de abril de 2015.
https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR300/RR353/RAND_RR353.pdf.
- Neuman, W. Lawrence. 2006. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Pearson.
- Nye, Joseph S. Jr. 2002. *The Paradox of American Power: Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone*. Nueva York: Oxford University Press.
- 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: PublicAffairs.
- Nye, Joseph S. Jr. y Sean M. Lynn-Jones. 1988. “International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field”. *International Security* 12 (4).
<https://www.jstor.org/stable/2538992>.
- OMB (Office of Management and Budget). 2012. “Analytical Perspectives: Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2013”. Acceso el 11 de diciembre de 2014.
<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2013-PER/pdf/BUDGET-2013-PER.pdf>.
- 2015a. “Budget of the United States Government, Fiscal Year 2016”. Acceso el 01 de abril de 2015. <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2016-BUD/pdf/BUDGET-2016-BUD.pdf>.
 - 2015b. “Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2016”. Acceso el 01 de abril de 2015. <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2016-TAB/pdf/BUDGET-2016-TAB.pdf>.

- ODNI (Office of the Director of National Intelligence). 2012. FY 2013 Congressional Budget Justification”. Acceso el 02 de junio de 2014. <https://cryptome.org/2013/08/spy-budget-fy13.pdf>.
- 2013. “DNI Releases Budget Figure for 2013 National Intelligence Program”. Acceso el 1 de noviembre de 2015. <http://fas.org/irp/news/2013/10/nip-2013.html>.
 - 2014. “DNI Releases Budget Figure for 2013 National Intelligence Program”. Acceso el 1 de noviembre de 2015. <http://fas.org/irp/news/2014/10/nip-2014.html>.
 - 2015. “DNI Releases Budget Figure for 2015 National Intelligence Program”. Acceso el 1 de noviembre de 2015. <http://fas.org/irp/news/2015/10/nip-2015.pdf>.
- Orenstein, Mitchell A. y George Romer. 2015. “Putin’s Gas Attack”. Acceso el 11 de agosto de 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2015-10-14/putins-gas-attack>.
- Ostry, Jonathan D., Prakash Loungani y Davide Furceri. 2016. “Neoliberalism: Oversold?”. *Finance & Development* 53 (2). 38-41. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf>.
- Pape, Robert A. 2009. “Empire Falls”. En *The National Interest* 99 (enero/febrero). 21-34. <http://www.jstor.org/stable/42896271>.
- Peçanha, Sergio. 2012. “An Arms Pipeline to the Syrian Rebels”. *The New York Times*. 25 de marzo. Acceso el 30 de junio de 2016 <http://www.nytimes.com/interactive/2013/03/25/world/middleeast/an-arms-pipeline-to-the-syrian-rebels.html>.
- Penner, Rudolph. 2015. “The changing nature of the long-run federal budget problem”. *Business Economics* 50 (3). 128-134. <https://doi.org/10.1057/be.2015.21>.
- Pernin, Christopher, Brian Nichiporuk, Dale Stahl, Justin Beck y Ricky Radaelli-Sanchez. 2008. “Unfolding the Future of the Long War: Motivations, Prospects, and Implications for the U.S. Army”. Acceso el 08 de julio de 2016. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2008/RAND_MG738.pdf.
- Phillips, Christopher. 2016. *The Battle for Syria*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Pillsbury, Michael. 2015. *The Hundred-Year Marathon: China’s Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*. Nueva York: Henry Holt and Co.
- Pinkus, Jonathan. 2013. “Intelligence and Public Diplomacy: The Changing Tide”. *Journal of Strategic Security* 1 (1). 33-46. <http://dx.doi.org/10.5038/1944-0472.7.1.3>.
- Priest, Dana y William Arkin. 2011. *Top Secret America: The Rise of the New American Security State*. Nueva York: Little, Brown and Company.
- Quiggin, John. 2012. “Washington’s Pattern of Military Overreach”. *The National Interest*. 22 de junio. Acceso el 24 de junio de 2016. <http://nationalinterest.org/commentary/washingtons-pattern-military-overreach-7097>.
- Reinhart Carmen y Kenneth Rogoff. 2010. “Growth in a Time of Debt”. *American Economic Review* 100 (2). 573-578. <https://doi.org/10.1257/aer.100.2.573>.
- 2011. *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press.
- Reinhart, Carmen y M. Belén Sbrancia. 2011. “The Liquidation of Government Debt”. *NBER Working Paper No. 16893*. 1-64. <https://doi.org/10.3386/w16893>.
- Reus-Smit, Chris y Duncan Snidal (2010). “Between Utopia and Reality: The Practical Discourses of International Relations”. En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Christian Reus-Smit y Duncan Snidal. 3-37. Nueva York: Oxford University Press.
- Richelson, Jeffrey T. 2006. *The US Intelligence Community*. Boulder: Westview Press.

- Ripsman, Norrin M. 2005. "False Dichotomies: Why Economics Is High Politics". En *Guns & Butter: The Political Economy of International Security*, editado por Peter Dombrowsky. 15-31. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Roberts, Dan y Tom McCarthy. 2015. "Obama orders US special forces to 'assist' fight against Isis in Syria". *The Guardian*. 30 de octubre. Acceso el 10 de julio de 2016. <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/30/syria-us-deployment-troops-obama-special-operations>.
- Rodolfo, Kelvin. 2000. "What is homeostasis?". *Scientific American*. 03 de enero. Acceso el 01 de septiembre de 2016 <https://www.scientificamerican.com/article/what-is-homeostasis/>.
- Rosenthal, Lawrence y Christine Trost. 2012. *Steep: The Precipitous Rise of the Tea Party*. Berkeley, Los Angeles y Londres: University of California Press.
- Ross, Andrew L. 1991. "The Political Economy of Defense: The Nature and Scope of the Inquiry". En *The Political Economy of Defense*, editado por Andrew L. Ross. 1-21. Nueva York, Westport y Londres: Greenwood Press.
- Roubini, Nouriel y Xavier Sala-i-Martin. 1992. "Financial repression and economic growth". *Journal of Development Economics* 39 (1). 5-30. [https://doi.org/10.1016/0304-3878\(92\)90055-E](https://doi.org/10.1016/0304-3878(92)90055-E).
- RT. "The financial cost of war for Syria exceeds \$200bn -Assad". 30 de marzo de 2016. Acceso el 18 de diciembre de 2016 <https://www.rt.com/business/337760-assad-conflict-infrastructure-damage/>.
- Russello, Gerald J. 2012. "The Tea Party and the Future of the Libertarian-Conservative Alliance". *Perspectives on the Political Science* 41 (1). 41-44. <http://dx.doi.org/10.1080/10457097.2012.641453>.
- Ryan, Missy, Griff Witte y Adam Goldman. 2015. "U.S. strike believed to have killed 'Jihadi John,' Islamic State executioner". *The Washington Post*. 13 de noviembre. Acceso el 09 de julio de 2016. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-drone-strike-targeted-jihadi-john-the-briton-linked-to-hostage-beheadings/2015/11/13/8d58595c-89df-11e5-be39-0034bb576eee_story.html.
- Sanchez, Raf. 2013. "First Syria rebels trained by CIA 'on way to battlefield'". *The Telegraph*. 03 de septiembre. Acceso el 09 de julio de 2016. <https://telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/10283758/First-Syria-rebels-armed-and-trained-by-CIA-on-way-to-battlefield.html>.
- Sanger, David E. 2012. "Rebel Arms Flow Is Said to Benefit Jihadists in Syria". *The New York Times*. 15 de octubre. Acceso el 12 de julio de 2016 <http://www.nytimes.com/2012/10/15/world/middleeast/jihadists-receiving-most-arms-sent-to-syrian-rebels.html>.
- 2016. "Russian Intervention in Syrian War Has Sharply Reduced U.S. Options". *The New York Times*, 11 de febrero. Acceso el 18 de diciembre de 2016. <http://www.nytimes.com/2016/02/11/world/middleeast/russian-intervention-in-syrian-war-has-sharply-reduced-us-options.html>.
- Sapolsky, Harvey M., Eugene Gholtz y Caitlin Talmadge. 2014. *US Defense Politics: The Origins of Security Policy*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Scahill, Jeremy. 2013. *Dirty Wars: The World is A Battlefield*. Nueva York: Nation Books.
- 2015a. "The Assassination Complex". *The Intercept* 15 de octubre de 2015. Acceso el 01 de noviembre de 2015. <https://theintercept.com/drone-papers/the-assassination-complex/>.
 - 2015b. "Find, Fix, Finish". *The Intercept*. 15 de octubre. Acceso el 01 de noviembre de 2015. <https://theintercept.com/drone-papers/find-fix-finish/>.

- Schick, Allen. 2005. "Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches". *OECD Journal on Budgeting* 5 (1). 107-126. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v5-art5-en>.
- 2007. *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Schmidle, Nicholas. 2014. "Inside the failed raid to save Foley and Sotloff". *The New Yorker*. 5 de septiembre. Acceso el 17 de noviembre de 2015. <http://www.newyorker.com/news/news-desk/inside-failed-raid-free-foley-sotloff>.
- Schmitt, Eric. 2012. "C.I.A. Said to Aid in Steering Arms to Syrian Opposition". *The New York Times*. 21 de junio. Acceso el 12 de julio de 2016 <http://www.nytimes.com/2012/06/21/world/middleeast/cia-said-to-aid-in-steering-arms-to-syrian-rebels.html>.
- Schoenbaum, Thomas J. 2012. *The Age of Austerity: The Global Financial Crisis and The Return to Economic Growth*. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Seeley, Nicholas. 2014. "US, 18 other nations, wrap up Eager Lion military exercise in Jordan". *The Christian Science Monitor*. 29 de mayo. Acceso el 28 de junio de 2016. <http://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2012/0529/US-18-other-nations-wrap-up-Eager-Lion-military-exercise-in-Jordan>.
- Senate y House of Representatives of the United States of America. 2011. "Budget Control Act of 2011". Acceso el 16 de marzo de 2015. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112s365enr/pdf/BILLS-112s365enr.pdf>.
- Sherman Jake y John Bresnahan. 2011. "John Boehner increases chance of government shutdown". *Politico*. 18 de febrero. Acceso el 12 de junio de 2015. <http://www.politico.com/story/2011/02/boehner-hard-line-sparks-firestorm-049734>.
- Shiller, Robert J. 2015. *Irrational Exuberance: Revised and Expanded*. Princeton y Oxford: Oxford University Press.
- Shishkin, Philip, Jenny Gross y Raja Abdulrahim. 2015. "U.S. 'Reasonably Certain' Drone Strike Killed 'Jihadi John'". *The Wall Street Journal*. 13 de noviembre. Acceso el 09 de julio de 2016 <http://www.wsj.com/articles/u-s-targets-jihadi-john-in-drone-strike-1447417423>.
- Shulsky, Abram N. y Gary J. Schmitt. 2002. *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. Dulles: Potomac Books, Inc.
- Slaughter, Anne-Marie. 2011. "International Relations, Principal Theories". *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Acceso el 23 de enero de 2017. https://www.princeton.edu/~slaughtr/Articles/722_IntlRelPrincipalTheories_Slaughter_20110509zG.pdf.
- Smith, Martin. 2015. "Obama at War". Documental de *Frontline* transmitido por PBS, 54:14. 26 de mayo. <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/film/obama-at-war/>.
- Solomon, Erika y Guy Chazan. 2015. "ISIS Inc: how oil fuels the jihadi terrorists". *Financial Times*. 14 de octubre. Acceso el 09 de julio de 2016 <https://next.ft.com/content/b8234932-719b-11e5-ad6d-f4ed76f0900a>.
- Solomon, Jay y Nour Malas. 2012. "U.S. Bolster Ties to fighters in Syria". *The Wall Street Journal*. 13 de junio. Acceso el 09 de julio de 2016. <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303410404577464763551149048>.
- Sorenson, David S. 2013. "Dilemmas for US Strategy: US Options in Syria". *Parameters* 43 (3). 5-15. http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/issues/Autumn_2013/1_Sorensen.pdf.
- Sorkin, Andrew Ross. 2010. *Too Big to Fail: The Inside Story of How Wall Street and Washington Fought to Save the Financial System – and Themselves*. Londres: Penguin Books.

- Spiro, David. 1999. *The Hidden Hand of American Hegemony: Petrodollar Recycling and International Markets*. Ithaca: Cornell University Press.
- Stake, Robert E. 2010. "Qualitative Case Studies". En *The Sage Handbook of Qualitative Research*, editado por Norman K. Denzin y Yvonna S. Lincoln. 443-466. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Standard & Poor's. 2011. "United States of America Long-Term Rating Lowered to 'AA+' On Political Risks and Rising Debt Burden; Outlook Negative". Acceso el 23 de octubre de 2014. http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/spratingreport_080611.pdf.
- Stanley, Timothy y Alexander Lee. 2014. "It's Still Not the End of History". *The Atlantic*. 01 de septiembre. Acceso el 04 de junio de 2016. <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2014/09/its-still-not-the-end-of-history-francis-fukuyama/379394/>.
- Starks, Glenn L. y F. Erik Brooks. 2008. *How Your Government Really Works: A Topical Encyclopedia of the Federal Government*. Westport: Greenwood Press.
- Starr, Barbara. "Thousands amass in Jordan for major military exercise". *Security Clearance* (blog), 15 de mayo de 2012. <http://security.blogs.cnn.com/2012/05/15/thousands-amass-in-jordan-for-major-military-exercise/>.
- Stein, Aaron. "Predator Drone Reportedly Sighted Circling Raqqa, Syria". *bellingcat* (blog), 5 de septiembre de 2014. <https://www.bellingcat.com/news/mena/2014/09/05/predator-drone-reportedly-sighted-circling-raqqa-syria/>.
- Stempel, John D. 2007. "Covert Action and Diplomacy". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 20 (1). 122-135. <http://dx.doi.org/10.1080/08850600600829924>.
- Stiglitz, Joseph E. 2000. *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- 2010. *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Stiglitz, Joseph E. y Carl E. Walsh. 2004. *Macroeconomía*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- Stock, James H. Y Mark W. Watson. 2003. "Has the Business Cycle Changed and Why?". En *NBER Macroeconomics Annual 2002* 17. 169-230. <http://www.nber.org/chapters/c11075.pdf>.
- Strack, Columb. 2015. "Syrian government no longer control 83% of the country". *Jane's* 360. 24 de agosto. Acceso el 11 de diciembre de 2016. <http://www.janes.com/article/53771/syrian-government-no-longer-controls-83-of-the-country>.
- Stuster, Dana. 2015. "U.S. to Deploy Expeditionary Force to Iraq". *Foreign Policy*. 02 de diciembre. Acceso el 09 de julio de 2016. <http://foreignpolicy.com/2015/12/02/u-s-to-deploy-expeditionary-force-to-iraq/>.
- Summers, Lawrence H. 2013. "IMF Fourteenth Annual Research Conference in Honor of Stanley Fischer". Acceso el 21 de mayo de 2016. <http://larrysummers.com/imf-fourteenth-annual-research-conference-in-honor-of-stanley-fischer/>.
- 2014a. "Reflections on the 'New Secular Stagnation Hypothesis'". En *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures*, editado por Coen Teulings y Richard Baldwin. 1-23. s.l: CEPR Press.
- 2014b. "U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound". *Business Economics* 26 (2). 65-73. <http://larrysummers.com/wp-content/uploads/2014/06/NABE-speech-Lawrence-H.-Summers1.pdf>.
- 2015. "Demand Side Secular Stagnation". *American Economic Review: Papers & Proceedings* 105 (5). 60-65. <http://www.piketty.pse.ens.fr/files/Summers2015.pdf>.

- 2016. “The Age of Secular Stagnation: What It Is and What to Do About It”. *Foreign Affairs* 92 (2). <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-02-15/age-secular-stagnation>.
- Sun, Tzu. 2009. *The Art of War*. s.l: Pax Librorum.
- Syria Regional Refugee Response. 2016. “Registered Syrian Refugees”. Vista 18 de diciembre de 2016 <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.
- Tainter, Joseph A. “Collapse of Complex Societies”. Conferencia presentada en la *International Conference on Sustainability: Energy, Economy, and Environment*. Local Future. Video de YouTube, 1:33:24. Publicado el 6 de agosto de 2012. <https://www.youtube.com/watch?v=G0R09YzyuCI>.
- 1988. *The Collapse of Complex Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taleb, Nassim Nicholas. 2012. *Antifragile: Things That Gain From Disorder*. Nueva York: Random House.
- Tangredi, Sam J. 2013. *Anti-Access Warfare: Countering A2/AD Strategies*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Tapper, Jake. 2013. “Exclusive: Dozens of CIA operatives on the ground during Benghazi attack”. *The Lead* (blog). 01 de agosto. Acceso el 19 de junio de 2016. <http://thelead.blogs.cnn.com/2013/08/01/exclusive-dozens-of-cia-operatives-on-the-ground-during-benghazi-attack>.
- Taylor, Donald H., Jr. 2012. *Balancing the Budget is a Progressive Priority*. Nueva York, Dordrecht, Heidelberg y Londres: Springer.
- Tekin, Ali y Paul A. Williams. 2009. “Turkey and EU Energy Security: The Pipeline Connection”. *East European Quarterly* 4 (42): 419-434. <http://connection.ebscohost.com/c/articles/36429689/turkey-eu-energy-security-pipeline-connection>.
- Tellis, Ashley J. 1996. “Reconstructing Political Realism: The Long March to Scientific Theory”. En *Roots of Realism*, editado por Benjamin Frankel. 3-154. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- The Economist. “Conscious uncoupling”. 3 de abril de 2014. Acceso el 15 de enero de 2017 <http://www.economist.com/news/briefing/21600111-reducing-europes-dependence-russian-gas-possible-but-it-will-take-time-money-and-sustained>.
- The Joint Chiefs of Staff. 2000. “Joint Vision”. Acceso el 01 de mayo de 2016. <https://web.archive.org/web/20011114032116/http://www.dtic.mil/jv2020/jv2020a.pdf>.
- 2011. “Special Operations”. Acceso el 21 de junio de 2014. <https://fas.org/irp/doddir/dod/jp3-05.pdf>.
 - 2013. “Doctrine for the Armed Forces of the United States”. Acceso el 12 de mayo de 2016. http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1.pdf.
 - 2015. “The National Military Strategy of the United States of America”. Acceso el 21 de mayo de 2016. http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf.
 - 2016. “DoD Dictionary of Military and Associated Terms”. Acceso el 31 de octubre de 2016. http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jointpub/dictionary.pdf.
- The Library of Congress. 2010. *Respectfully Quoted: A Dictionary of Quotations*. Mineola: Dover Publications, Inc.
- The Washington Post. 2014. “Evaluating the success of the Great Society”. 07 de mayo. Acceso 21 de abril de 2015. <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/national/great-society-at-50/>.

- The White House. 2011. "Statement by the President". Acceso el 16 de abril de 2015. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/02/statement-president>.
- 2012. "Remarks by the President to the White House Press Corps". Acceso el 21 de mayo de 2014. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/08/20/remarks-president-white-house-press-corps>.
 - 2015. "National Security Strategy". Acceso el 21 de mayo de 2016. https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf.
- Thornberry, Mac y Andrew F. Krepinevich, Jr. 2016. "Preserving Primacy: A Defense Strategy for the New Administration". *Foreign Affairs* 95 (5): 26-36. <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-america/2016-08-03/preserving-primacy>.
- Thornton, Daniel L. 2012. "The U.S. Deficit/Debt Problem: A Longer-Run Perspective". *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 94 (6). 441-445. <https://research.stlouisfed.org/publications/review/12/11/Thornton.pdf>.
- Todman, Will "Gulf States' Policies on Syria ". *Center for Strategic & International Studies*. octubre de 2016. Acceso el 18 de diciembre de 2016. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/161019_Gulf_States_Policies_on_Syria.pdf.
- Tollestrup, Jessica. 2011. "Appropriations Subcommittee Structure: History of Changes from 1920-2011". Acceso el 12 de enero de 2015. http://assets.opencrs.com/rpts/RL31572_20110308.pdf.
- Turse, Nick. 2015. "U.S. to Send Special Operations Forces to Syria". *The Intercept*. 30 de octubre. Acceso el 09 de julio de 2016. <https://theintercept.com/2015/10/30/us-to-send-special-operations-forces-to-syria/>.
- Tziampiris, Aristotle. 2015. *The Emergence of Israeli-Greek Cooperation*. Suiza, Springer.
- University of Texas Austin. 2007. "Syria". Acceso el 15 de enero de 2017 en http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/syria_rel-2007.jpg.
- USSOCOM (United States Special Operations Command). 2012. "FY 2013 Budget Highlights". Acceso el 31 de marzo de 2015. http://www.socom.mil/News/Documents/USSOCOM_FY_2013_Budget_Highlights.pdf.
- 2014. "FY 2015 Budget Highlights". Acceso el 31 de marzo de 2015. <http://www.socom.mil/News/Documents/FY%202015%20USSOCOM%20Budget%20Highlights.pdf>.
- Van Valen, Leigh. 1973. "A new evolutionary law". *Evolutionary Theory* 1 (1). 1-30. <https://dl.dropboxusercontent.com/u/18310184/evolutionary-theory/vol-01/Vol.1%2CNo.1%2C1-30%2CL.%20Van%20Valen%2C%20A%20new%20evolutionary%20law..pdf>.
- Vidovich, Lesley. 2003. "Methodological framings for a policy trajectory study". En *Qualitative Educational Research in Action*, editado por Tom O'Donoghue y Keith Punch. 70-96. Londres y Nueva York: Routledge.
- Viotti, Paul R. y Mark V. Kauppi. 2012. *International Relations Theory*. s.l: Longman.
- 2013. *International Relations and World Politics*. s.l: Pearson.
- Wakim, Jamal. 2015. "Russian Troops in Syria: Ensuring Access to the East Mediterranean". En *Disrupting the Chessboard: Perspectives on the Russian Intervention in Syria*, editado por Payam Mohseni. 27-29. Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs.

- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Nueva York: Columbia Press University.
- 2000. “Structural Realism after the Cold War”. *International Security* 25 (1). 5-41. <http://dx.doi.org/10.1162/016228800560372>.
 - 2001. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. Reading, Menlo Park, Londres, Ámsterdam, Don Mills, Sidney: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Warren, James A. 2016. “Special Ops Rule in War on Terror”. *The Daily Beast*. 28 de mayo. Acceso el 09 de julio de 2016. <http://www.thedailybeast.com/articles/2016/05/28/special-ops-rule-in-war-on-terror.html>.
- Wasserbly, Daniel. 2015. "Pentagon Details New SOF 'Expeditionary Targeting Force' for Iraq." *Jane's Defence Weekly* 53 (4). <https://search.proquest.com.ezbiblio.usfq.edu.ec/docview/1739264235?accountid=36555>.
- WikiLeaks. 2006. “Slovakia to Repurchase Transpetrol Shares from Yukos”. Acceso el 23 de julio de 2015. https://wikileaks.org/plusd/cables/06BRATISLAVA673_a.html.
- 2008. “(C) Delivering Tough Messages to ENI CEO Paolo Scaroni on Russia and Iran”. Acceso el 23 de julio de 2015. https://wikileaks.org/plusd/cables/08ROME525_a.html.
 - 2012a. INSIGHT – military intervention in Syria, post withdrawal status of forces”. Acceso el 08 de julio de 2015. <https://search.wikileaks.org/gifiles/emailid/1671459>.
 - 2012b. “[alpha] INSIGHT – TURKEY/SYRIA/VZ/RUSSIA/TAIWAN / Erdogan’s cancer, Turkish plan for Syria and more – TR325”. Acceso el 08 de julio de 2015. <https://search.wikileaks.org/gifiles/emailid/5256329>.
- Williams, Lynn M. 2017. “The Budget Control Act and the Defense Budget: Frequently Asked Questions”. *Congressional Research Service*. 21 de abril. Acceso el 20 de septiembre de 2017. <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44039.pdf>.
- Wilson, Scott. 2011. “How the U.S. message on Assad shifted”. *The Washington Post*. 18 de agosto. Acceso el 09 de mayo de 2016. https://www.washingtonpost.com/blogs/checkpoint-washington/post/how-the-us-message-on-assad-shifted/2011/08/18/gIQAfPZxNJ_blog.html.
- Wohlforth, William C. 1999. “The Stability of a Unipolar World”. *International Security* 24 (1). 5-41. <http://dx.doi.org/10.1162/016228899560031>.
- 2010. “Realism”. En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Christian Reus-Smit y Duncan Snidal. 131-148. Nueva York: Oxford University Press.
- Wolf, Martin. 2015. “In the long shadow of the Great Recession”. *Financial Times*. 10 de noviembre. Acceso el 09 de enero de 2016. <https://next.ft.com/content/373793a2-86cf-11e5-9f8c-a8d619fa707c>.
- Wong, Andrea. 2016.. “The Untold Story Behind Saudi Arabia’s 41-Year U.S. Debt Secret”. Acceso el 04 de junio de 2016. <http://www.bloomberg.com/news/features/2016-05-30/the-untold-story-behind-saudi-arabia-s-41-year-u-s-debt-secret>.
- Yergin, Daniel 2011. *The Quest: Energy, Security, and the Remaking of the Modern World*.
- @KiadicaCool. 2015. “Drone downed near Latakia Syria!!! American, European, Israelian?”. Acceso el 07 de julio de 2016. https://twitter.com/KiadicaCool/status/577943021372743680?ref_src=twsrc%5Etfw