

Sobreextender y desequilibrar a Rusia

Evaluación del impacto de las opciones que imponen costos

Este informe resume un informe que examina exhaustivamente las opciones no violentas y costosas que Estados Unidos y sus aliados podrían seguir en áreas económicas, políticas y militares para tensionar, sobreextender y desequilibrar, la economía y las fuerzas armadas de Rusia y la posición política del régimen localmente y en el extranjero. Algunas de las opciones examinadas son claramente más prometedoras que otras, pero cualquiera debería evaluarse en términos de la estrategia general de EE. UU. para tratar con Rusia, algo que ni el informe ni este informe han intentado hacer.

La máxima de que “Rusia nunca es tan fuerte ni tan débil como parece” sigue siendo tan cierta en el siglo actual como lo fue en los siglos XIX y XX.

La Rusia de hoy sufre de muchas vulnerabilidades: precios del petróleo y el gas muy por debajo del pico que han causado una caída en los niveles de vida, sanciones económicas que han fomentado esa caída, una población que envejece y pronto disminuirá y un autoritarismo creciente bajo el ahora gobierno de Vladimir Putin continuado. Tales vulnerabilidades se combinan con ansiedades profundamente arraigadas (si bien exageradas) sobre la posibilidad de un cambio de régimen inspirado en Occidente, la pérdida del estatus de gran potencia e incluso un ataque militar.

A pesar de estas vulnerabilidades y ansiedades, Rusia sigue siendo un país poderoso que aún se las arregla para ser un competidor de EE. UU. en algunos dominios clave. Al reconocer que cierto nivel de competencia con Rusia es inevitable, los investigadores de RAND realizaron una evaluación cualitativa de las "opciones que imponen costos" que podrían desequilibrar y extender demasiado a Rusia. Tales opciones que imponen costos podrían imponer nuevas cargas a Rusia, idealmente cargas más pesadas que las que se le impondrían a los Estados Unidos por seguir esas opciones.

El trabajo se basa en el concepto de competencia estratégica a largo plazo desarrollado durante la Guerra Fría, algunos de los cuales se originaron en RAND. Un informe RAND seminal de 1972 postuló que Estados Unidos necesitaba cambiar su pensamiento estratégico de tratar de mantenerse por delante de la Unión Soviética en todas las dimensiones y tratar de controlar la competencia y canalizarla hacia áreas de ventaja para Estados Unidos. Si este cambio pudiera realizarse con éxito, concluyó el informe, Estados Unidos podría impulsar a la Unión Soviética a trasladar sus recursos limitados a áreas que representaban una amenaza menor.

El nuevo informe aplica este concepto a la Rusia actual. Un equipo de expertos de RAND desarrolló opciones económicas, geopolíticas, ideológicas, informativas y militares y las evaluó cualitativamente en términos de su probabilidad de éxito en la extensión de Rusia, sus beneficios y sus riesgos y costos.

Medidas que imponen costos económicos

La expansión de la producción de energía de EE. UU. estresaría la economía de Rusia, lo que podría restringir su presupuesto gubernamental y, por extensión, su gasto en defensa. Al adoptar políticas que expanden la oferta mundial y reducen los precios globales, Estados Unidos puede limitar los ingresos de Rusia. Hacerlo implica poco costo o riesgo, produce beneficios de segundo orden para la economía estadounidense y no necesita respaldo multilateral.

La imposición de sanciones comerciales y financieras más profundas probablemente también degradaría la economía rusa, especialmente si tales sanciones son integrales y multilaterales. Así, su efectividad dependerá de la voluntad de otros países de sumarse a dicho proceso. Pero las sanciones conllevan costos y, dependiendo de su gravedad, riesgos considerables.

Aumentar la capacidad de Europa para importar gas de proveedores distintos de Rusia podría extender económicamente a Rusia y proteger a Europa de la coerción energética rusa. Europa se está moviendo lentamente en esta dirección mediante la construcción de plantas de regasificación de gas natural licuado (GNL). Pero para ser verdaderamente efectiva, esta opción necesitaría que los mercados globales de GNL se vuelvan más flexibles de lo que ya son y necesitaría que el GNL sea más competitivo en precio con el gas ruso.

Fomentar la emigración de Rusia de mano de obra calificada y jóvenes bien educados tiene pocos costos o riesgos y podría ayudar a los Estados Unidos y otros países receptores y perjudicar a Rusia, pero cualquier efecto, tanto positivo para los países receptores como negativo para Rusia, sería difícil de lograr excepto durante un período muy largo. Esta opción también tiene una baja probabilidad de extender Rusia.

Medidas geopolíticas que imponen costos

Proporcionar ayuda letal a Ucrania explotaría el mayor punto de vulnerabilidad externa de Rusia. Pero cualquier aumento en las armas militares de EE. UU. y el asesoramiento a Ucrania tendrían que ser cuidadosamente calibrados para aumentar los costos para Rusia de mantener su compromiso actual sin provocar un conflicto mucho más amplio en el que Rusia, debido a la proximidad, tendría ventajas significativas.

El aumento del apoyo a los rebeldes sirios podría poner en peligro otras prioridades políticas de EE. UU., como combatir el terrorismo islámico radical, y correr el riesgo de desestabilizar aún más a toda la región. Además, esta opción podría ni siquiera ser factible, dada la radicalización, fragmentación y declive de la oposición siria.

Es probable que la **promoción de la liberalización en Bielorrusia** no tenga éxito y podría provocar una fuerte respuesta rusa, que resultaría en un deterioro general del entorno de seguridad en Europa y un revés para la política estadounidense.

Expandir los lazos en el sur del Cáucaso—compitiendo económicamente con Rusia—sería difícil debido a la geografía y la historia.

Reducir la influencia rusa en Asia Central sería muy difícil y podría resultar costoso. Es poco probable que un mayor compromiso extienda mucho a Rusia económicamente y probablemente sea desproporcionadamente costoso para los Estados Unidos.

Voltear Transnistria y expulsar a las tropas rusas de la región sería un golpe para el prestigio ruso, pero también ahorraría dinero a Moscú y muy posiblemente impondría costos adicionales a los Estados Unidos y sus aliados.

Medidas ideológicas e informativas que imponen costos

La disminución de la fe en el sistema electoral ruso sería difícil debido al control estatal sobre la mayoría de los medios de comunicación. Si lo hace, podría aumentar el descontento con el régimen, pero existen serios riesgos de que el Kremlin aumente la represión o arremeta y persiga un conflicto de distracción en el extranjero que podría ir en contra de los intereses occidentales.

Crear la percepción de que el régimen no persigue el interés público podría centrarse en la corrupción generalizada a gran escala y desafiar aún más la legitimidad del estado. Pero es difícil evaluar si la volatilidad política y las protestas conducirían a una Rusia más extendida —menos capaz o inclinada a amenazar los intereses occidentales en el extranjero— o a una Rusia más inclinada a arremeter como represalia o a distraer, lo que hace de esto un riesgo alto. opción.

Alentar las protestas internas y otras resistencias no-violentas se centraría en distraer o desestabilizar al régimen ruso y reducir la probabilidad de que lleve a cabo acciones agresivas en el extranjero, pero los riesgos son altos y sería difícil para los gobiernos occidentales aumentar directamente la incidencia o la intensidad de las acciones antiviolentas contra del régimen en Rusia.

Socavar la imagen de Rusia en el extranjero se centraría en disminuir la posición y la influencia de Rusia, socavando así las afirmaciones del régimen de restaurar a Rusia a su antigua gloria. Más sanciones, la eliminación de Rusia de los foros internacionales ajenos a la ONU y el boicot de eventos como la Copa del Mundo podrían ser implementados por los estados occidentales y dañarían el prestigio ruso. Pero la medida en que estos pasos dañarían la estabilidad interna rusa es incierta.

Si bien ninguna de estas medidas tiene una alta probabilidad de éxito, cualquiera de ellas o todas aprovecharían las inquietudes más profundas del régimen ruso y podrían emplearse como una amenaza disuasoria para disminuir las campañas activas de desinformación y subversión de Rusia en el extranjero.

Medidas que imponen costos aéreos y espaciales

Volver a posicionar a los bombarderos dentro del rango de ataque fácil de los objetivos estratégicos rusos clave tiene una alta probabilidad de éxito y ciertamente atraería la atención de Moscú y aumentaría la ansiedad rusa; los costos y riesgos de esta opción son bajos siempre que los bombarderos estén fuera del alcance de la mayoría de los misiles de crucero balísticos y terrestres de teatro de Rusia.

Cambiar la posición de los cazas para que estén más cerca de sus objetivos que los bombarderos como una forma de lograr tasas de salida más altas para compensar sus cargas útiles más pequeñas probablemente preocuparía a Moscú incluso más que cambiar la posición de los bombarderos, pero la probabilidad de éxito es baja y los riesgos son altos. Debido a que cada avión necesitaría realizar múltiples salidas durante un conflicto convencional, los líderes rusos probablemente confiarían en que podrían destruir muchos cazas en tierra y cerrar sus aeródromos de despliegue desde el principio con pocas o ninguna adición a su inventario de misiles.

El despliegue de armas nucleares tácticas adicionales en lugares de Europa y Asia podría aumentar la ansiedad de Rusia lo suficiente como para aumentar significativamente las inversiones en sus defensas aéreas. Junto con la opción del bombardero, tiene una alta probabilidad de éxito, pero el despliegue de más armas de este tipo podría llevar a Moscú a reaccionar de manera contraria a los intereses de Estados Unidos y sus aliados.

Reposicionar los sistemas de defensa contra misiles balísticos de EE. UU. y aliados para atacar mejor los misiles balísticos rusos también alarmaría a Moscú, pero probablemente sería la opción menos efectiva porque Rusia podría saturar fácilmente los sistemas actuales y cualquier actualización planificada con un pequeño porcentaje de su inventario de misiles existente, dejando muchos misiles todavía disponible para mantener en riesgo los objetivos estadounidenses y aliados.

También hay formas de lograr que Rusia se extienda en la competencia estratégica. En términos de beneficios, tales desarrollos explotarían el miedo demostrado de Moscú a las capacidades y doctrinas del poderío aéreo de los EE. UU. El desarrollo de nuevos bombarderos de largo alcance y baja observabilidad, o simplemente la adición de una cantidad significativamente mayor de los tipos que ya están disponibles o programados (B-2 y B-21) sería preocupante para Moscú, al igual que el desarrollo de aviones de ataque autónomos o pilotados por control remoto y la producción de ellos en números elevados. Todas las opciones probablemente incentivarían a Moscú a dedicar cada vez más recursos para hacer que sus sistemas de mando y control sean más duros, más móviles y más redundantes.

Un riesgo clave de estas opciones es verse arrastrado a carreras armamentistas que resulten en estrategias costosas dirigidas contra Estados Unidos. Por ejemplo, invertir en sistemas de defensa contra misiles balísticos y armas basadas en el espacio alarmaría a Moscú, pero Rusia podría defenderse de tales desarrollos tomando medidas que probablemente serían considerablemente más baratas que los costos de estos sistemas para los Estados Unidos.

En cuanto a la probabilidad de éxito, algunas opciones son buenas estrategias que imponen costos, pero algunas, como invertir más en HARM u otras tecnologías de guerra electrónica, son claramente mejores que otras, y se deben evitar algunos enfoques, como los que se centran en armas basadas en el espacio o sistemas de defensa contra misiles balísticos.

Estados Unidos podría incitar a Rusia a una costosa carrera armamentista al romper con el régimen de control de armas nucleares, pero es poco probable que los beneficios superen los costos de Estados Unidos. Los costos financieros de una carrera de armamentos nucleares probablemente serían tan altos para Estados Unidos como lo serían para Rusia, tal vez más. Pero los costos más serios serían políticos y estratégicos.

Medidas que imponen costos marítimos

El aumento de la postura y la presencia de las fuerzas navales de EE. UU. y sus aliados en las áreas operativas de Rusia podría obligar a Rusia a aumentar sus inversiones navales, desviando inversiones de áreas potencialmente más peligrosas. Pero el tamaño de la inversión requerida para reconstituir una verdadera capacidad naval en aguas azules hace que sea poco probable que Rusia pueda ser obligada o tentada a hacerlo.

El aumento de los esfuerzos de I+D naval se centraría en el desarrollo de nuevas armas que permitan a los submarinos estadounidenses amenazar un conjunto más amplio de objetivos o mejorar su capacidad para amenazar a los submarinos de misiles balísticos nucleares rusos (SSBN), lo que podría imponer costos de guerra antisubmarina a Rusia. Hay riesgos limitados, pero el éxito depende de poder desarrollar estas capacidades y de si son lo suficientemente capaces de influir en los gastos rusos.

Cambiar la postura nuclear hacia los SSBN implicaría aumentar el porcentaje de la tríada nuclear estadounidense asignada a los SSBN aumentando el tamaño de esa flota. Si bien podría obligar a Rusia a invertir en capacidades que pueden operar en un entorno de aguas azules en dos océanos y reduciría los riesgos para la postura estratégica de EE. UU., es poco probable que la opción atraiga a Rusia a cambiar su estrategia y, por lo tanto, a extenderse.

Controlar la acumulación en el Mar Negro implicaría desplegar una negación de área y antiacceso reforzada de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sobre el Mar Negro, tal vez en forma de misiles antibuque terrestres de largo alcance, para aumentar el costo de defender las bases rusas en Crimea y reducir el beneficio para Rusia de haberse apoderado de esta zona. Rusia ciertamente montaría una vigorosa campaña diplomática e informativa para disuadir a los estados ribereños de la OTAN y no pertenecientes a la OTAN de participar. Además, operar en el Mar Negro es política y logísticamente más difícil para la Armada de los EE. UU. que para la Armada rusa; también es más peligroso para el primero en un conflicto.

Medidas que imponen costos de terrenos y dominios múltiples

El aumento de las fuerzas estadounidenses en Europa, el aumento de las capacidades terrestres de los miembros europeos de la OTAN y el despliegue de una gran cantidad de fuerzas de la OTAN en la frontera rusa probablemente solo tendrían efectos limitados en la extensión de Rusia. Todas las opciones mejorarían la disuasión, pero los riesgos varían. Un aumento general en las capacidades de las fuerzas terrestres de la OTAN en Europa, incluido el cierre de las brechas de preparación de los miembros europeos de la OTAN y el aumento del número de fuerzas estadounidenses estacionadas en ubicaciones tradicionales en Europa Occidental, tendría riesgos limitados. Pero los despliegues a gran escala en las fronteras de Rusia aumentarían el riesgo de conflicto con Rusia, especialmente si se percibe como un desafío a la posición de Rusia en el este de Ucrania, Bielorrusia o el Cáucaso.

Aumentar el tamaño y la frecuencia de los ejercicios de la OTAN en Europa puede ayudar a mejorar la preparación y la disuasión, pero es poco probable que provoque una respuesta rusa costosa a menos que los ejercicios también envíen señales de riesgo. Los ejercicios a gran escala de la OTAN realizados cerca de las fronteras de Rusia y los ejercicios que practican escenarios ofensivos o de contraataque podrían percibirse como una muestra de la intención y la voluntad de considerar operaciones ofensivas. Por ejemplo, un ejercicio de la OTAN que simule un contraataque para recuperar el territorio de la OTAN perdido por el avance de las fuerzas rusas podría parecer un ejercicio para prepararse para una invasión de una parte del territorio ruso, como Kaliningrado.

Desarrollar, pero no desplegar, un misil de alcance intermedio podría hacer que Rusia volviera a estar en conformidad con el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio, pero también podría provocar una aceleración de los programas de misiles rusos. Retirarse de ese tratado y construir los misiles pero no desplegarlos en Europa agregaría poco a las capacidades de EE. UU. y probablemente incitaría a Rusia a desplegar tales misiles por sí misma y, tal vez, a invertir más en defensa contra misiles balísticos. Dar el paso más allá de desplegar los misiles en Europa, suponiendo que los aliados de la OTAN estuvieran dispuestos, también provocaría casi con certeza una respuesta rusa, lo que podría implicar recursos sustanciales, o al menos la desviación de recursos sustanciales de otros gastos de defensa, aunque es difícil de determinar qué parte se dirigiría hacia las capacidades defensivas frente a las ofensivas o de represalia.

Las inversiones incrementales en nuevas tecnologías para contrarrestar las defensas aéreas rusas y aumentar los fuegos de largo alcance de EE. UU. podrían mejorar significativamente la defensa y la disuasión al tiempo que obligan a una mayor inversión rusa en contramedidas. Las inversiones en tecnologías de próxima generación más revolucionarias podrían tener efectos aún mayores, dadas las preocupaciones rusas sobre los nuevos principios físicos, pero dependiendo de la capacidad, tales inversiones también podrían poner en riesgo la estabilidad estratégica al amenazar la seguridad del régimen y el liderazgo rusos en una crisis.

Implicaciones para el Ejército

La tarea de “extender Rusia” no tiene por qué recaer principalmente en el Ejército o incluso en las fuerzas armadas estadounidenses en su conjunto. De hecho, las formas más prometedoras de extender Rusia, aquellas con el mayor beneficio, el menor riesgo y la mayor probabilidad de éxito, probablemente queden fuera del dominio militar. Rusia no busca la paridad militar con Estados Unidos y, por lo tanto, podría simplemente optar por no responder a algunas acciones militares de Estados Unidos (por ejemplo, cambios en la presencia naval); otras acciones militares de EE. UU. (p. ej., posicionar fuerzas más cerca de Rusia) podrían, en última instancia, resultar más costosas para Estados Unidos que para Rusia. Aún así, nuestros hallazgos tienen al menos tres implicaciones importantes para el Ejército.

- 1) El Ejército de los EE. UU. debe reconstruir su experiencia lingüística y analítica sobre Rusia.** Debido a que Rusia representa una amenaza a largo plazo, el Ejército necesita desarrollar el capital humano para participar en esta competencia estratégica.
- 2) El Ejército debe considerar invertir y alentar a los otros servicios a invertir más en capacidades, como los Sistemas de Misiles Tácticos del Ejército, el Incremento de la Capacidad de Protección contra Incendios Indirectos, la defensa antiaérea de mayor alcance y otros sistemas diseñados para contrarrestar la capacidad de anti-acceso anti-área rusas.** El Ejército también podría considerar gastar algunos recursos de I+D en sistemas menos maduros y más futuristas (p. ej., vehículos aéreos no tripulados en enjambre o vehículos de combate remoto). Si bien estas medidas probablemente serían insuficientes en sí mismas para ampliar en gran medida Rusia, beneficiarían los esfuerzos de disuasión de EE. UU. y podrían aumentar una política más amplia de todo el gobierno.
- 3) Incluso si el Ejército no estuviera directamente involucrado en la extensión de Rusia per se, desempeñaría un papel clave para mitigar el posible retroceso.** Todas las opciones para ampliar Rusia conllevan algún riesgo. Como resultado, la mejora de la postura de disuasión de EE. UU. en Europa y el aumento de las capacidades militares de EE. UU. (por ejemplo, una Jabalina mejorada o sistemas de protección activa para vehículos del Ejército) podrían necesitar ir de la mano con cualquier movimiento para extender Rusia, como una forma de protegerse contra el posibilidad de que las tensiones con Rusia se conviertan en un conflicto.

Conclusiones

Las opciones más prometedoras para “extender Rusia” son aquellas que abordan directamente sus vulnerabilidades, ansiedades y fortalezas, explotando áreas de debilidad mientras socavan las ventajas actuales de Rusia. En ese sentido, la mayor vulnerabilidad de Rusia, en cualquier competencia con los Estados Unidos, es su economía, que es comparativamente pequeña y altamente dependiente de las exportaciones de energía. La mayor ansiedad de los líderes rusos se deriva de la estabilidad y la durabilidad del régimen, y las mayores fortalezas de Rusia se encuentran en los ámbitos militar y de guerra de la información. La siguiente tabla se basa en las tablas anteriores para identificar las opciones más prometedoras.

La mayoría de las opciones discutidas, incluidas las que se enumeran aquí, son, en cierto sentido, escaladas, y lo más probable es que provoquen una contraescalada rusa. Por lo tanto, además de los riesgos específicos asociados con cada opción, hay que considerar un riesgo adicional asociado a una competencia generalmente intensificada con un adversario con armas nucleares. Esto significa que cada opción debe planificarse deliberadamente y calibrarse cuidadosamente para lograr el efecto deseado. Finalmente, aunque Rusia asumirá el costo de esta mayor competencia con menos facilidad que los Estados Unidos, ambas partes tendrán que desviar los recursos nacionales de otros fines. Sobre-extender Rusia (hacer que esté implicada en más cosas de las que puede gestionar) por sí mismo no es una base suficiente en la mayoría de los casos para considerar las opciones discutidas aquí. Más bien, las opciones deben considerarse en el contexto más amplio de la política nacional basada en la defensa, la disuasión y, donde se alinean los intereses de Estados Unidos y Rusia, la cooperación.