

Vemos, por lo tanto, que la guerra no es simplemente un acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de la actividad política, una realización de la misma por otros medios. La que queda aún de peculiar a la guerra se refiere solamente al carácter peculiar de los medios que utiliza.

- Karl von Clausewitz

-

Arturo Borja y José Miguel Insulza

Nueva estrategia militar

norteamericana

El 10 de febrero de este año, el presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, envió al Congreso el proyecto de presupuesto nacional para el año fiscal 1985, cuya suma total alcanza a casi un billón de dólares. El monto solicitado para defensa supera, por primera vez, los 300 mil millones de dólares, con un incremento real del 13% en relación al año pasado; los porcentajes de aumento varían, sin embargo, entre los distintos rubros del pedido global: así, los aumentos destinados a armas nucleares tienen un aumento de alrededor del 20% y se incluye un rubro destinado al desarrollo de armas defensivas (cuyo emplazamiento efectivo está limitado por un Tratado con la URSS vigente desde 1972) ; se aumentan sustancialmente los fondos destinados a Centroamérica, en consonancia con lo propuesto en el informe de la Comisión Kissinger; y los gastos destinados a lo que se denomina "proyección de fuerzas" —es decir, intervención en otras latitudes— tienen su mayor incremento desde la guerra de Vietnam, pues aumentan en cerca del 34 por ciento.¹

En los años anteriores el Congreso norteamericano ha sido en extremo generoso con el gobierno Reagan: como lo señala el secretario de Defensa Caspar Weinberger, el Congreso aprobó el 99% de las solicitudes de Reagan para el año fiscal 82 y el 95% para el 83.² En el presupuesto 1984, el volumen aprobado fue un poco menor a 1983 y, si la tendencia se mantuviera, debería haber también algunos recortes mayores este año. No obstante, una rebaja de no más de diez mil millones de dólares (probablemente concentrada en programas no esenciales) sólo garantizaría que la administración puede seguir adelante con su plan de rearme de cinco años sin grandes sobresaltos.

Al margen de los volúmenes globales que se aprueben para este año, es posible, sin embargo, que esta vez el debate sea más agudo. El voluminoso presupuesto de defensa se encuentra incluido en un presupuesto total con un déficit de más de 180 mil millones de dólares, en un año electoral en que precisamente los grandes temas elegidos por la

1 Caspar Weinberger, Report to the Congress, Fiscal Year 1985 (FY-85) Washington, febrero de 1984. Los cálculos de porcentaje son de Michael Klare, "May the Force Project us", *The Nation*, 25 de febrero de 1984, p. 216.

2 Weinberger, FY-84, Washington, febrero de 1983, p. 3.

oposición demócrata parecen ser los déficits presupuestarios y la amenaza de guerra. Frente a la crítica, la postura de Reagan será, sin duda, la misma de otros años: ningún esfuerzo es excesivo cuando está en juego la seguridad de Estados Unidos. Es también probable que, una vez más, ninguno de sus adversarios se atreva a cuestionar este supuesto fundamental. Sus líneas de ataque irán encaminadas a mostrar que existe dispendio en numerosos rubros, a insistir en la necesidad de negociar de modo distinto la limitación de armamentos, o a cuestionar la sabiduría de determinadas formas de intervención. La debilidad de la oposición (carente, desde Vietnam, de una propuesta coherente de política exterior) reducirá muy probablemente el debate a una cuestión de números: si a El Salvador deben ir cien, doscientos o mil millones, si el proyectil MX debe costar tanto o cuanto, si el bombardero B-1 realmente cuesta lo que el Pentágono afirma, etcétera. Con ello se escamotea nuevamente la discusión de fondo acerca de la postura estratégica del gobierno de Reagan: discusión que, en un periodo electoral, debería estar en el centro del debate.

En efecto, como lo han afirmado recientemente Posen y Van Evera,³ la discusión de números carece por sí de sentido. No existe una cifra mágica que pueda ser calificada como "suficiente" en términos de las necesidades militares de un país, ni armas de uso múltiple aptas para cualquier contingencia estratégica.

Una política de defensa no puede evaluarse apropiadamente a menos que previamente se especifiquen la estrategia nacional y las capacidades militares nacionales [...] Los analistas pueden discrepar acerca de cuánto gastar en defensa, porque discrepan acerca de si Estados Unidos debe adoptar una estrategia más demandante o no; cuesta más llevar a cabo muchas misiones que pocas; así, decidir cuánto es suficiente depende de decidir primero ¿suficiente para qué?⁴

Un examen somero de las variaciones en la estrategia global norteamericana desde la posguerra nos muestra claramente la relación entre los volúmenes del presupuesto de defensa y la adopción de estrategias más o menos demandantes. A su vez, las variaciones aludidas corresponden a percepciones también cambiantes acerca del carácter y magnitud de las amenazas a la "seguridad nacional" de Estados Unidos. El porcentaje del presupuesto nacional destinado a defensa bajó dramáticamente después

³Barry Posen y Stephen Van Evera, "Departure from Containment: Defense Policy and the Reagan Administration", *International Security*, vol. 8, n. 1, verano de 1983, pp. 3-45.

⁴ *Ibid.*, pp. 3-4.

de 1945, señalando no sólo el fin de la guerra, sino la decisión de desmovilizar sobre la base de una doble evaluación: que la Unión Soviética no planteaba una amenaza militar directa y que el desarrollo monopolístico del arma atómica era suficiente para garantizar la seguridad de Estados Unidos. La tendencia a la baja se mantuvo hasta el año fiscal de 1951, en que un conjunto de acontecimientos internacionales —la revolución china, la bomba atómica soviética, Berlín y, sobre todo, la guerra de Corea— convencieron a los planificadores de la defensa de la necesidad de adoptar una estrategia distinta.⁵ La política contenida en la resolución del Consejo Nacional de Seguridad n. 68 del 14 de abril de 1950, perfeccionada luego en la llamada "doctrina de represalia masiva" de la administración Eisenhower, dio efectivamente inicio a la carrera armamentista. El alza de los gastos de defensa —aunque moderada luego por el fin de la guerra y por una preponderancia del despliegue de armas atómicas más baratas que el armamento convencional—, muestra visiblemente la adopción de una estrategia más demandante: a partir de una evaluación que análisis más recientes coinciden en calificar de exagerada⁶ del poder militar soviético, la NSC-68 planteaba la existencia de una nueva amenaza militar nuclear y convencional contra Estados Unidos, lo cual imponía un rearme. El número de misiones para el que las fuerzas armadas norteamericanas debían estar preparadas era mucho mayor, al tiempo que era necesario desarrollar un conjunto de alianzas que potenciaran la capacidad militar de los países del perímetro de la URSS y el campo socialista. La primera parte del nuevo periodo privilegió los gastos en material convencional, condicionado por la guerra de Corea. Terminada ésta, la estrategia de "represalia masiva" y la política de pactos militares dieron lugar a un enfoque por el que Estados Unidos se preparaba para la confrontación directa en dos teatros —Europa y el nororiente asiático y para un esfuerzo conjunto con aliados locales en todo el perímetro. La represalia masiva privilegiaba la respuesta nuclear, lo cual era racional en un periodo de pleno predominio, y permitía limitar los gastos del rearme para Estados Unidos, pero en la práctica demostró no ser disuasivo suficiente para todo tipo de confrontación.

El supuesto de la amenaza militar en un escenario global se mantiene a lo largo de todo el periodo de guerra fría (hasta 1968) pero sufre un ajuste mayor a partir de 1961,

5 En este punto, parece necesario hacer una aclaración metodológica. El enfoque adoptado prioriza la relación entre motivación estratégica y gastos de defensa. Se excluyen, por lo tanto, otras orientaciones — que consideramos válidas— que tienden a explicar el rearme por causas económicas derivadas de las necesidades de la regresión capitalista. V. Fred Block, *Orígenes del desorden monetario internacional*, FCE, México, 1981, especialmente cap. 3.

6 Samuel F. Wells, "Sounding the Tocsin", *International Security*, vol. 4, n. 2, otoño de 1979, y comentarios de John L. Gaddis y Paul Nitze, en *ibid.* vol. 4, n. 4, invierno de 1980.

fecha de asunción de John Kennedy. Nuevamente la tendencia fue hacia una ampliación del conjunto de misiones a cumplir de modo directo e indirecto. El desarrollo de nuevas formas de "amenaza" —el crecimiento del armamento convencional soviético, la situación del sudeste asiático y la presencia china, las guerras de liberación en el Tercer Mundo, el desarrollo de la misilística intercontinental de la URSS, etcétera— parecían poner en crisis una estrategia basada primordialmente en la superioridad nuclear. Dicha superioridad aún existía, pero no era ya exclusividad y no podía descargarse en cualquier circunstancia; la forma que asumían las nuevas amenazas obligaba, a juicio de los planificadores de defensa, a abrir el abanico de las respuestas posibles, fortaleciendo la capacidad nuclear estratégica, planteando por primera vez la posibilidad de enfrentamientos nucleares tácticos, incrementando el poderío convencional y asumiendo el desafío de la guerra irregular y la contrainsurgencia. Los aliados jugaban aún un papel, pero Estados Unidos debía estar preparado directamente para "dos guerras y media": la guerra nuclear y convencional a partir de los escenarios del noroeste de Asia y Europa y una guerra convencional mayor en otra región del mundo. Las nuevas misiones suponían un gran desarrollo militar, mismo que fue visible en los años de Kennedy. Dando cuenta de una parte de este desarrollo, Walt W. Rostow afirma que, en los primeros años de la administración Kennedy, se produjo

un incremento del 50% en el programa de submarinos Polaris; un aumento muy significativo en la cantidad de proyectiles Minuteman; un aumento del 50% en el número de nuestros bombarderos estratégicos en estado de alerta desde tierra con un preaviso de quince minutos; un incremento de nuestras divisiones de ejército listas para el combate, que se elevaron de once a dieciséis; un acrecentamiento muy importante del volumen de nuestras tropas transportables por aire y mar; y un nuevo y mayor esfuerzo tanto de parte del sector civil como del militar de nuestro gobierno para enfrentar las técnicas comunistas de subversión, insurrección y guerra de guerrillas.⁷

La cita es pertinente por cuanto marca el punto más alto de despliegue militar durante la guerra fría. Ello se reflejó una vez más en un incremento del presupuesto de defensa en cifras globales (si bien no en términos porcentuales, dado el incremento paralelo de otros rubros del presupuesto, como la seguridad social, propios de los años sesenta).

⁷ Walt W. Rostow, *Estrategia para un mundo libre*, ed. Troquel, Buenos Aires, 1966, pp. 23-24

El colapso de la estrategia concebida por los demócratas a comienzos de los sesenta era ya visible hacia fines de la década, y los dilemas que ello generaba son útiles para ilustrar la relación entre capacidad económica, visión estratégica y presupuesto de defensa. En efecto, mientras por una parte la aplicación de la "respuesta flexible" en el sudeste asiático condujo al pantano de Vietnam, la "media guerra" se salía completamente de proporción y los resultados eran negativos. Al mismo tiempo, el axioma de que los gastos militares abultados eran compatibles con la salud interna de la economía se veía contradicho por una aguda crisis fiscal, producto de la aplicación simultánea de la estrategia y de la política de "gran sociedad" de Johnson. La oposición a la guerra se veía reforzada por los propios planificadores de la defensa, que la veían como un gasto excesivo de recursos que eran distraídos de la carrera armamentista nuclear y del reforzamiento de las áreas prioritarias de contención.

La política de distensión inaugurada por la administración republicana de Richard Nixon tiene así un doble contenido: limitar las misiones directas que debían cumplir las fuerzas norteamericanas y priorizar, a un costo menor, los aspectos de desarrollo nuclear que se veían como necesarios. La nueva estrategia tenía en esencia tres componentes: la distensión bipolar y la limitación de armamentos con la URSS, manteniendo no obstante un equilibrio y capacidad de disuasión estratégica y de defensa convencional y nuclear en el teatro europeo; la apertura a China, vista como una forma de disminuir tensiones militares en el segundo teatro de distensión (el propio Nixon se encargaría de informar al gobierno chino en 1972 que los misiles norteamericanos ya no estaban apuntados en su contra) ; y la "doctrina Nixon" en virtud de la cual Estados Unidos sólo otorgaría la asistencia necesaria a los aliados, que debían estar ahora dispuestos a "combatir sus propias guerras". En términos simples, se trataba de reducir las misiones potenciales de "dos guerras y media" a una sola guerra. La nueva concepción estaría en vigor durante toda la década de los setenta, y se reflejaría en una baja del presupuesto de defensa hasta 1979.⁸

La nueva fase se inicia en 1979 y dura hasta hoy. No obstante, las frecuentes alusiones a la existencia de una continuidad entre el último año del gobierno de Carter y la presidencia de Reagan deben ser relativizadas. Por una parte, es cierto que el endurecimiento de la situación internacional y la pérdida de apoyo político interno de Carter, en los marcos de una derechización del país, generaron los primeros pasos concretos de viraje en la política militar. La llamada "doctrina Carter", que reabría

8 Estados Unidos; perspectiva latinoamericana, CIDE, México, vol. 6, n. 10, p. 116.

oficialmente el teatro de operaciones directas en el Medio Oriente y en el Golfo Pérsico, y los cambios en la doctrina nuclear estratégica, que examinaremos más adelante, tienen una correlación directa con el incremento de los gastos militares, en la medida en que impone nuevas misiones después de Irán y Afganistán. De este modo, a partir del año fiscal de 1979 se empezaría a revertir la tendencia registrada desde el fin de la guerra de Vietnam a que el presupuesto de defensa disminuyera como porcentaje del gasto federal total. El presupuesto de defensa alcanzó la cifra de 117 700 millones de dólares en 1979 y 130 mil millones en 1980, con un aumento de más del 10 por ciento.

No obstante, no es correcto señalar que en 1979 se haya producido un cambio en la estrategia norteamericana. Las nuevas medidas de Carter se pueden ver más como una actitud reactiva ante su crisis política. Carter efectivamente se adelanta a Reagan, pero es a éste a quien corresponde el rediseño estratégico que hoy presenciamos.

DEFINICIONES GLOBALES

El triunfo electoral republicano en 1980 reflejaba la aceptación que en esa coyuntura tenían, en amplios sectores de la sociedad norteamericana, las concepciones sobre el interés nacional y la política de seguridad que desde años atrás venían presentando diversos sectores académicos y políticos vinculados con el pensamiento conservador. El balance estratégico de la situación internacional que se hace desde esta óptica ha estado detrás de las iniciativas que en política exterior y en materia de defensa ha buscado implementar el gobierno de Reagan.

El planteamiento fundamental insiste en que la definición del interés nacional de Estados Unidos tiene que partir necesariamente del enfrentamiento global con la Unión Soviética. Como resulta fácil percibir, esta óptica significa, en el fondo, el rechazo de los intentos que tanto los gobiernos republicanos de Nixon-Ford y posteriormente Carter —en su etapa inicial— llevaron a la práctica para redefinir la estrategia global de Estados Unidos. La visión que se adopta con Reagan difiere por completo del supuesto fundamental que esos gobiernos adoptan en la definición del interés nacional: la aceptación de que los cambios que ocurren en el escenario internacional habían alterado, ya para finales de los años sesenta, la posición de hegemonía absoluta que Estados Unidos disfrutaba —en términos económicos, políticos y militares— al final de la segunda guerra mundial. Por encima de la transformación de las estructuras económicas y políticas a nivel internacional, el proyecto neoconservador de Reagan

considera, paradójicamente, la política seguida por sus predecesores como la trágica desviación que ha provocado que el balance estratégico global en los últimos diez años haya evolucionado favorablemente para la Unión Soviética y en detrimento del interés nacional y la seguridad de Estados Unidos. El objetivo último que se plantea con la nueva estrategia consiste entonces en que, a través de la corrección de los lineamientos equivocados en la política exterior y en las concepciones de seguridad, Estados Unidos recupere la privilegiada posición de liderazgo que le permita encabezar a Occidente para frenar y revertir en el futuro los avances expansionistas que la Unión Soviética ha logrado en los últimos lustros.

Los supuestos principales de orientación estratégica que surgen de esta evaluación son conocidos: en primer lugar, la amenaza principal —en verdad única— a la seguridad de Estados Unidos está constituida por la política agresiva de la Unión Soviética; segundo, esta amenaza se hace cada vez mayor por una doble tendencia : al deterioro del poderío militar norteamericano y al incremento del poderío militar soviético; tercero, la amenaza militar es hoy global en la medida en que la Unión Soviética tiene intereses globales y fuerzas suficientes para perseguirlos agresivamente en todo el mundo; cuarto, la seguridad de Estados Unidos y la paz mundial dependen de su capacidad de revertir esta tendencia, conteniendo la agresividad soviética y superando su desarrollo militar.

La vigencia aparente de estos supuestos es afirmada en cada oportunidad por los personeros del gobierno estadounidense. En su informe al Congreso acerca del presupuesto de defensa para 1984, el secretario de Defensa Caspar Weinberger definía como objetivos de primera prioridad en materia de seguridad los siguientes:

1o. Disuadir de un ataque militar por la Unión Soviética y sus aliados en contra de Estados Unidos, sus aliados y otros países amigos; y disuadir, o contrarrestar, el uso del poder militar soviético para coercionar o intimidar a nuestros amigos y aliados. 2o. En el caso de un ataque, negar al enemigo sus objetivos y terminar rápidamente el conflicto en términos favorables a nuestros intereses; y mantener la integridad política y territorial de Estados Unidos y sus aliados. 3o. Promover reducciones mutuas significativas y verificables en las fuerzas nucleares y convencionales a través de negociaciones con la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia [...] Un empeño sostenido para mejorar cualquier desequilibrio significativo [...] mejorará las perspectivas de acuerdo sobre la reducción y control de armamento. 4o. Inhibir una mayor expansión del control y presencia militar soviética, e inducir a la URSS a

retirarse de aquellos países, como Afganistán, donde ha impuesto y mantiene su presencia y control por la fuerza de las armas. 5o. Fomentar una reducción de la capacidad general soviética para sostener un desarrollo militar, impidiendo, en concierto con nuestros aliados, el flujo de tecnologías militarmente significativas y materiales a la Unión Soviética, y evitando acciones que sirven para subsidiar la economía soviética.⁹

La política de aislamiento y confrontación global se reproduce en la parte siguiente del texto de Weinberger en términos de objetivos regionales. Sin citarlo in extenso, los temas recurrentes en cada región del mundo son el mejoramiento de la capacidad militar propia y aliada, la confrontación con la URSS y sus aliados regionales, la protección de las vías de comunicación marítima y la exigencia de mayores contribuciones por parte de los aliados.

De lo dicho hasta aquí se desprenden ya algunas nuevas demandas al aparato militar norteamericano. En términos generales, la primera es volver a alcanzar la paridad supuestamente perdida en términos nucleares y convencionales; la segunda sería la demanda impuesta por la tarea de contener, disuadir y hacer retroceder a la URSS. Estos dos puntos son los que habitualmente se citan cuando se habla del rearme norteamericano; introducen, desde ya, modificaciones a los programas de desarrollo nuclear y convencional. En el nivel de la confrontación estratégica, la única garantía real es la superioridad, que supone no sólo capacidad de disuasión, sino de ofensiva con posibilidades de éxito. En los ejes históricos de contención supone una capacidad amplia de respuesta convencional, con posibilidades de escalada hacia la guerra nuclear limitada. Pero hay más: la URSS —o el comunismo— debe ser contenido y rechazado a nivel global, lo cual sólo puede lograrse con una mayor presencia norteamericana, real o potencial, en cada región de conflicto.

Son estas nuevas misiones —contrafuerza estratégica, o capacidad ofensiva táctica y capacidad ampliada de intervención global— las que están detrás de los nuevos desarrollos de armamentos, como analizaremos a continuación. Los incrementos presupuestarios correspondientes se consiguieron en un plan quinquenal de gasto de defensa, que se ha ido cumpliendo en lo sustancial.

Cuadro I

PRESUPUESTO DE DEFENSA DE ESTADOS UNIDOS, 1981-1986

⁹ Weinberger FY-84, p. 16.

(Miles de millones de dólares)

LOS CAMBIOS EN LA ESTRATEGIA NUCLEAR

Las críticas que los sectores de la derecha norteamericana presentaban al proyecto global de política exterior de Carter —y que, como veíamos anteriormente, empezaron a marcar el curso del debate desde la segunda mitad de 1979— se enfocaron también persistentemente a la cuestión de los armamentos nucleares, presentándolos como uno de los factores cuya evolución había actuado en detrimento de los márgenes de seguridad nacional. De acuerdo a estas interpretaciones, lo que sucedía en el terreno de los armamentos nucleares tenía que ser enmarcado dentro de la trayectoria de la estrategia global del Estado soviético. Así, lo que sucedía en la actualidad era sumamente consistente con los objetivos permanentes de la URSS para dominar el mundo, solamente que hasta los años de la guerra fría su inferioridad militar y las limitaciones económicas los habían obligado a adoptar una postura defensiva. Sin embargo, a partir de los años de la distensión se habría dado la coyuntura que permitió a los soviéticos franquear finalmente la barrera hacia una estrategia ofensiva. Los resultados de ello en el terreno político-económico serían, para esta argumentación, los cambios que se presentan en los años setenta en el Tercer Mundo, que son interpretados —como lo vimos anteriormente— como desfavorables para Occidente y para la seguridad nacional norteamericana. En el campo de los arsenales nucleares, a los que tanto peso se les atribuye en la balanza de poder contemporánea, los cambios en la estrategia global de la Unión Soviética implicarían también una transformación de la doctrina que define los criterios operativos. De acuerdo a la visión neoconservadora, el pensamiento estratégico soviético, al adoptar una postura ofensiva, había abandonado la idea de que un enfrentamiento nuclear en el mundo de posguerra necesariamente implicaba la destrucción de los dos contendientes (la URSS y Estados Unidos), aun cuando frente a Occidente estos cambios, que alterarían por completo la esencia misma de la disuasión, se habrían mantenido ocultos. Por ello, esta visión afirma que a partir del momento en que habría cambiado la doctrina, el arsenal nuclear soviético ha venido siendo diseñado para contar con una mayor cantidad de bombas, y una mayor precisión que permita apuntarlas hacia blancos selectivos (entre los que figurarían en primer lugar los mismos cohetes ofensivos norteamericanos). Esto, combinado con un amplio

programa de defensa civil y el apoyo complementario de grandes fuerzas convencionales que en caso necesario ocuparían Europa occidental, permitirían entonces a la Unión Soviética sostener exitosa mente un enfrentamiento nuclear o blandirlo como amenaza para obtener finalmente de Occidente una postura pasiva que permita a los soviéticos avanzar hacia la culminación de su estrategia global para la dominación mundial.¹⁰

Así, los distintos círculos de la derecha norteamericana influyentes en el debate sobre política exterior, e incluso el mismo Reagan durante la campaña electoral, afirmaban que la persistencia de esa estrategia soviética se traducía ya, en los años ochenta, en la existencia de una superioridad nuclear que abría una primera "ventana de vulnerabilidad" en la seguridad nacional por la posibilidad de que los soviéticos contaran con la capacidad suficiente para destruir en sus mismos silos a los misiles intercontinentales norteamericanos.¹¹ Ésta era la causa de la urgencia que estos sectores atribuían a la revisión de la doctrina nuclear norteamericana, a fin de revertir las tendencias en curso hacia una superioridad definitiva de parte de la Unión Soviética.

Más allá del contexto político nacional e internacional en que se presenta el viraje hacia una doctrina nuclear distinta en Estados Unidos, las innovaciones tecnológicas que han tenido lugar en el campo de los armamentos nucleares han constituido otro factor que ha repercutido en la práctica en el mismo sentido. A pesar de la gran capacidad destructiva y las enormes consecuencias políticas que acompañaron al surgimiento de las armas nucleares, en la etapa inicial, la forma en que operaban esos nuevos arsenales y la tecnología que implicaba su empleo eran bastante simples: una vez que se contaba con la fórmula, tal y como sucedía con la mayoría de los otros tipos de bombas, un avión se desplazaba hasta el campo enemigo y soltaba el artefacto nuclear, que por el simple principio de gravedad acertaba sobre un inerte blanco

10 Interpretaciones con este enfoque pueden encontrarse en Richard Pipes, "Why the Soviet Union thinks it could fight and win a Nuclear War", *Commentary*, LXIV, n. 1, julio de 1977; Amoretta M. Hoeber y Joseph D. Douglas Jr., "Soviet Approach to Global Nuclear Conflict", en Peter Duignan y Alvin Rabushka (comps) *The United States in the 1980s*, Hoover Institution, Stanford University, Stanford, California, 1980; Colin S. Gray, "Nuclear Strategy: The Case for a Theory of Victory", *International Security*, vol. 4, n. 2, verano de 1979; y Colin S. Gray y Keith Payne, "Victory is Possible", *Foreign Policy*, n. 39, verano de 1980.

11 El texto de la plataforma del partido republicano para la elección de 1980, por ejemplo, decía al respecto: "Las armas nucleares son la última garantía de la seguridad estadounidense y la de nuestros aliados. Sin embargo, desde 1977 Estados Unidos ha pasado de una equivalencia esencial a una inferioridad en las fuerzas nucleares estratégicas en comparación con la Unión Soviética". El mismo documento reconocía "el problema de la vulnerabilidad de la fuerza de los proyectiles balísticos intercontinentales", y hacía algunas propuestas concretas al respecto, que serán recogidas posteriormente por Reagan. *Cuadernos Semestrales*, n. 9, CIDE, México, primer semestre de 1981, p. 290.

masivo —tal y como sucedió con las ciudades japonesas antes de la rendición.

Sin embargo, los espacios que separan esos pasos iniciales, tanto en poder destructivo como en sofisticación tecnológica de los equipamientos involucrados en todo el eventual proceso operativo —ofensivo y defensivo— de los arsenales nucleares en la actualidad, son inmensurables y han ido forzando una transformación profunda de las doctrinas estratégicas y, desde luego, de las consecuencias que su empleo tendría. Entre los cambios que en este sentido se presentan en el momento actual, pueden mencionarse de manera muy superficial:¹² los incrementos en cuanto al número de ojivas nucleares; la diversificación y mayor "flexibilidad" de los arsenales (proyectiles intercontinentales, proyectiles lanzados desde submarinos y desde aire, existiendo además variedades de proyectiles y de capacidad destructiva en cada uno de los casos); la teórica mayor "invulnerabilidad" por el desarrollo de sistemas defensivos (proyectiles antibalísticos, aplicación de satélites en sistemas de radares, instalación de proyectiles ofensivos en circuitos móviles, "endurecimiento" de los silos, diseño de sistemas de defensa civiles para zonas urbanas, etcétera) ; el desarrollo de complejos sistemas de comunicación que mantienen conectados permanentemente los centros de comando militar y la posibilidad de programar infinitas combinaciones ofensivas y defensivas de acuerdo con las características de las distintas fuerzas con que se cuenta aplicando las ciencias de la computación; y, muy especialmente, el alto grado de precisión alcanzado en los blancos enemigos que se programan para los proyectiles ofensivos logrado tanto por el perfeccionamiento de los sistemas de lanzamiento y los proyectiles mismos, como por la posibilidad de establecer sus trayectorias desde satélites.¹³

Parece indudable que esta "revolución tecnológica" transforma las posibilidades operativas del arsenal nuclear y es uno de los elementos que estaba presente en el debate sobre el tema que se daba en el interior de Estados Unidos. En la práctica, esta transformación podía ser fácilmente utilizada en una argumentación que afirmara que el principio básico de la disuasión —la seguridad de que la iniciación de un ataque por cualquiera de las partes equivaldría a un suicidio a raíz de la respuesta del primer receptor— había perdido vigencia en los años ochenta.

De hecho, aun cuando no se hacía explícita tan claramente, la interpretación que

12 Un análisis sobre el desarrollo tecnológico y las estrategias norteamericanas de 1945-70 puede verse en J. M. Insulza, "La primera guerra fría: percepciones estratégicas de la amenaza soviética", CEDE, *Cuadernos semestrales*, 1982, n. 12.

13 Un artículo que incluye en el análisis el peso de los adelantos tecnológicos en el balance nuclear actual es el de Mark O. Hatfield, "The Age of Anxiety: Emerging Nuclear Tensions in the 1980s", *AEL Foreign Policy and Defense Review*, vol. 2, n. 6, American Enterprises Institute, Washington.

atribuía a los soviéticos la estrategia orientada a "ganar" una confrontación nuclear sólo era posible con base en la existencia de todas estas transformaciones tecnológico-operativas. Sin embargo, ellas ciertamente estaban presentes también en el arsenal norteamericano y, como veremos, será un elemento definitivo en el tipo de doctrina nuclear que finalmente se adopta como resultado del intenso debate que hemos venido describiendo hasta ahora.

La base del proyecto para readecuar al arsenal nuclear norteamericano partía del principio de que la doctrina norteamericana tradicional, que tenía como fundamento la "Destrucción Mutua Asegurada"* era la antítesis del concepto de estrategia militar. Antes que basarse en un diseño operativo que condujese a la victoria sobre el adversario, consistía simplemente en negar las posibilidades estratégicas de los nuevos armamentos por el carácter erróneamente "absoluto" que les era atribuido. En otros términos, de acuerdo con esta óptica, a pesar del gran adelanto militar que el surgimiento de las armas nucleares representaba, en Estados Unidos, desafortunadamente, su naturaleza no había sido comprendida por los estrategas y, en cambio, se había adoptado una postura pasiva que se reflejaba en la aceptación de que su empleo era necesariamente equivalente a un suicidio. En contraste, los soviéticos no habrían caído en ese error y precisamente por eso habrían alcanzado la superioridad y estaban en camino de contar con la capacidad para "ganar" una guerra nuclear.¹⁴

Así, el viraje que se recomendaba, toda vez que existía el consenso para dejar de lado el principio de la "Destrucción Mutua Asegurada", era hacia la adopción de una doctrina que los especialistas en el tema han identificado bajo la denominación de *counterforce* o *countervailing*.¹⁵ La primera recomendación que se hacía para pasar a esta doctrina era, tal y como sucedía en las propuestas para una nueva estrategia global para Estados Unidos, un aumento general de los recursos monetarios dedicados al arsenal que

14* *Mutual Assured Destruction*, conocida con las siglas MAD. [E.]

En términos de Richard Pipes: "[...] argumentos similares que afirman el carácter revolucionario del arma nuclear surgieron en la Unión Soviética, y ahí rápidamente llegó a ser dominante la teoría estratégica. En Estados Unidos, estos argumentos fueron muy rápidamente silenciados por una coalición de grupos, cada uno de los cuales, por sus propias razones, llegaba a describir la bomba atómica como el 'arma absoluta' que había en gran medida vuelto redundantes las tradicionales instituciones militares y obsoleto el tradicional pensamiento estratégico". Richard Pipes, *U.S. Soviet Relations in the Era of Détente*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1981, p. 139.

15 Aun cuando algunos autores como Richard Pipes hacen una clara diferenciación entre *Countervailing* y *Counterforce* (ibid.), en otros casos los dos términos se usan como sinónimos. Véase, por ejemplo: Louis René Beres, "Tilting Toward Tanatos: América's 'countervailing' Nuclear Strategy", *World Politics*, vol. XXXIV, n. 1, octubre de 1981; Robert C. Gray, "Modernization of Strategic Forces: The First Year of the Reagan Administration", ponencia presentada en el vigesimotercer Encuentro Anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Cincinnati, marzo de 1982.

permitiese los aumentos cuantitativos y cualitativos requeridos para los nuevos planes. Partiendo de ese supuesto, la idea central de la nueva doctrina consistía en la redefinición de los blancos hacia los cuales deberían apuntarse los cohetes ofensivos norteamericanos, que deberían adecuarse a las condiciones de un arsenal que incorporara los adelantos tecnológicos de los últimos años. En lugar de buscar responder a un eventual primer golpe soviético con la destrucción masiva y "ciega" de las grandes concentraciones urbanas y los blancos económicos más obvios, como lo indicaba la tradicional idea de la "Destrucción Mutua Asegurada", se hace énfasis, dentro de estas propuestas, en la necesidad de diseñar un conjunto de blancos selectivos escogidos de acuerdo a un plan previo para seleccionar los puntos vitales del adversario. Entre ellos tendrían que figurar prioritariamente las estructuras militares (con especial atención al centro de control de mando y comunicaciones del arsenal nuclear y convencional y a los proyectiles ofensivos del enemigo); los centros de control político del Estado; y los puntos neurálgicos del sistema económico.¹⁶ Como complemento de esta redefinición de los blancos en la URSS se sugería también la adopción de medidas tendientes a hacer más invulnerables los proyectiles ofensivos norteamericanos, haciéndose énfasis en especial en la necesidad de adoptar un nuevo sistema de despliegue de los cohetes intercontinentales ubicados en el suelo norteamericano para cerrar, en el menor tiempo posible, la llamada "ventana de vulnerabilidad". Asimismo, se señalaba la urgencia de adoptar un nuevo y extenso programa de defensa civil y el desarrollo de más efectivos sistemas tecnológicos de detección de los proyectiles enemigos.

Toda esta serie de planteamientos pronto empezó a traducirse en distintas iniciativas oficiales que contemplan la modernización global del arsenal nuclear, con importantes aumentos cuantitativos y renovación tecnológica de prácticamente todos sus componentes.

El primer paso en esta readecuación del arsenal nuclear norteamericano lo daría Carter, con la decisión de desarrollo y despliegue de misiles intercontinentales MX. El plan original contemplaba que para la segunda mitad de la década de los ochenta, doscientos de estos nuevos misiles (con diez cabezas nucleares apuntables a blancos distintos cada una) serían operativos, remplazando a los de tipo Minuteman y,

¹⁶ Para consultar trabajos que proponen la adopción de este enfoque, además de los mencionados en la cita 10, véase Victor Utgoff, "In Defense of Counterforce", y Earl C. Ravenal, "Counterforce and Alliance: The Ultimate Connection", *International Security*, vol. 6, n. 4, primavera de 1982. También, Russell E. Dougherty, "The MX Missile System: Keystone of a Modern Strategic Nuclear Force", *AEI Foreign Policy and Defense Review*, vol. 2, n. 6.

teóricamente, cerrarían por completo la "ventana de vulnerabilidad" representada por los cohetes de tierra norteamericanos. Posteriormente, con la llegada de Reagan a la presidencia y el enfoque de abierta pugna ideológica con la Unión Soviética, las tendencias hacia la estructuración del arsenal nuclear de acuerdo con los criterios de una doctrina como la de *counterforce* se profundizaron.

En lo que hace a las fuerzas ofensivas, Reagan ha tomado iniciativas que afectan a las tres "patas" de la "tríada" nuclear norteamericana. En el caso de los proyectiles intercontinentales de tierra, apoyó la decisión de Carter de remplazar los Minuteman con los MX (que entre las mejoras cualitativas que incorporan resalta la de contar con un margen de error mucho menor) solamente introduciendo variaciones en su sistema de despliegue para buscar mayor invulnerabilidad de los cohetes.¹⁷

En cuanto a la "pata" submarina de la "tríada" se decidió acelerar los ritmos de producción (a uno por año) para remplazar gradualmente la flota existente de Polaris y Poseidón por los de tipo Tridente, que por sus 24 proyectiles con cabezas múltiples tiene capacidad para hacer 192 blancos apuntables a objetivos distintos y un alcance mayor (cuatro mil millas) que el de sus antecesores. Asimismo, para aumentar a corto plazo el poder ofensivo de la flota, se planea instalar a partir de 1984 proyectiles crucero en submarinos convencionales. Especialmente importantes si se busca establecer los paralelos entre los programas de armamentos y una doctrina como *counterforce* resulta la decisión de desarrollar un nuevo submarino, el Tridente II, que será operativo a partir de 1989 y estará dotado de un proyectil (D-5) que por primera vez le dará a la "pata" submarina la precisión necesaria para destruir blancos "duros" como podrían ser los cohetes ofensivos soviéticos.¹⁸

Estos planes de modernización contemplan también, en cuanto al componente "aéreo"

¹⁷ El plan original de Carter preveía desplegar los doscientos cohetes en igual número de circuitos en una vasta área de los estados de Utah y Nevada. Cada circuito tendría una pista asfáltica circular de aproximadamente 24 km de longitud y 23 silos o refugios. El vehículo que transportaría cada misil lo depositaría en uno de los refugios y continuaría circulando con una coraza protectora para imposibilitar la ubicación precisa de cada proyectil. Al respecto, véase *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, vol. 6, n. 6, p. 63. Sin embargo, después de un largo periodo de estudio sobre la forma óptima para desplegar estos nuevos cohetes internacionales, el gobierno de Reagan optó finalmente a principios de diciembre de 1982 por un sistema de despliegue de "enjambre". Si el Congreso lo aprueba, cien de estos proyectiles serían colocados en silos "superduros" en una estrecha franja de terreno en Wyoming, separados cada uno por 1 800 pies. En teoría, la mayor invulnerabilidad de este proyecto depende de un efecto que los especialistas han llamado "fratricida". Este consiste en que dada la cercanía de los silos, los efectos de las primeras explosiones, en caso de un ataque soviético, anularían los efectos de los envíos subsecuentes (ya sea destruyéndolos antes de alcanzar su objetivo o desviando su curso). *Newsweek*, 6 de diciembre de 1982, p. 20.

¹⁸ Joint Chiefs of Staff, *U.S. Military Posture for F.Y.* U.S. Government Printing Office, Washington, 1983, p. 22.

del arsenal nuclear, remplazar la flota de B-52 por cien bombarderos tripulados B-1, que entrarían gradualmente en funciones, a partir de 1986. Igualmente, se asignaron fondos para desarrollar un bombardero de tecnología avanzada, el Stealth, en operación para 1990 y que debería resultar "invisible" para los radares soviéticos.

En el campo defensivo se han dado también pasos significativos. El programa que ha recibido prioridad consiste en dar la mayor invulnerabilidad posible al Centro de Mando y Control de los armamentos nucleares, punto que, por su importancia estratégica como "cerebro" del arsenal, sería en teoría uno de los blancos que los cohetes soviéticos buscarían con mayor insistencia. Vale la pena mencionar también en esta área los programas de desarrollo de sistemas de radar y las mejoras y expansión contempladas para el programa de defensa civil, así como las presiones ejercidas por algunos sectores del Congreso norteamericano para que se desarrolle un sistema defensivo espacial que incorpore tecnología de rayos láser.¹⁹ Los recursos para este desarrollo se encuentran por primera vez en el presupuesto de 1985.

Por último, a estos programas norteamericanos habría que añadir también la instalación simultánea de nuevos cohetes nucleares apuntados contra la Unión Soviética en Europa occidental. Asimismo, dada la estrecha política de alianza que tanto Francia como Gran Bretaña han seguido con respecto a Estados Unidos en la posguerra, los arsenales nucleares de ambas adquieren también un peso relativo en la balanza estratégica global.²⁰

No resultan fáciles de establecer, en forma definitiva, las transformaciones que este esfuerzo masivo de modernización global del arsenal nuclear implican a nivel de la doctrina nuclear que marcaría su estrategia operativa. Obviamente, el carácter secreto que este tipo de decisiones guarda se presenta como un primer obstáculo en este sentido.

A nivel del discurso público, desde los momentos en que las presiones ejercidas por los sectores de derecha se empezaran a traducir durante la administración Carter en medidas concretas que alteraban ya de raíz la doctrina estratégica norteamericana, se adoptó una postura oficial que, resaltando la vigencia del carácter disuasivo de las fuerzas norteamericanas, pero reconociendo al mismo tiempo la necesidad de adoptar nuevos esquemas operativos para el arsenal nuclear, resultaba en el fondo ambivalente y poco esclarecedora. Una muestra al respecto se puede observar por ejemplo en las

¹⁹ Para una presentación más detallada sobre el programa de rearme nuclear véase: *Ibid.*, pp. 71-78, y Mark O. Hatfield, *op. cit.*

²⁰ Un recuento de los armamentos nucleares instalados actualmente en Europa Occidental (considerados como "tácticos") puede consultarse en *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, vol. 7, n. 9, septiembre de 1982.

explicaciones que el entonces secretario de Defensa, Harold Brown, daba acerca de los cambios que implicaba la revisión de la Doctrina Nuclear planteada por el mismo presidente Carter en su Directiva Presidencial-59 de julio de 1980:

La disuasión sigue siendo, como lo ha sido históricamente, nuestro objetivo estratégico fundamental. Pero la disuasión debe contemplar una variedad mucho más amplia de amenazas que sólo ataques masivos a las ciudades norteamericanas. Buscamos disuadir a cualquier adversario de cualquier curso de acción que pueda llevar a la guerra nuclear general. Nuestras fuerzas estratégicas deben también disuadir ataques nucleares en un conjunto de blancos menores en Estados Unidos o en sus fuerzas armadas, y ser un muro contra la coerción o el ataque nuclear a nuestros aliados. Las fuerzas estratégicas, en combinación con las fuerzas nucleares del teatro, deben contribuir asimismo a la disuasión de agresiones convencionales [. . .] En nuestro análisis y planeación estamos necesariamente dando mayor atención a cómo una guerra nuclear sería efectivamente peleada por ambos lados si la disuasión falla. No hay contradicción entre este enfoque sobre cómo una guerra sería peleada y qué resultados daría y nuestro propósito de asegurar la paz continua a través de la disuasión asegurando que nuestra habilidad para reaccionar es completamente creíble.²¹

Estas tendencias contradictorias entre el discurso oficial que busca enfatizar el carácter disuasivo de la nueva doctrina y la reestructuración del arsenal nuclear, que tiende a darle capacidad para una postura ofensiva —y que en este sentido recogía ya desde la Directiva Presidencial-59 algunos de los elementos que los sectores de derecha consideraban indispensable incorporar a la que debería ser la nueva doctrina nuclear norteamericana—, se han visto profundizadas con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia.

En la etapa inicial del actual gobierno, cuando la postura oficial con respecto a los armamentos estratégicos estaba en proceso de definición, algunos indicios hacían pensar que se llegaría incluso a adoptar una Doctrina Nuclear que reconociera abiertamente su carácter ofensivo. Entre ellos pueden mencionarse tanto los pronunciamientos de Reagan en campaña, en los que resaltaba la necesidad de que Estados Unidos adquiriera una superioridad militar incuestionable para "reconstituir su liderazgo en el Mundo

²¹ Citado en Louis René Beres, op. cit., p. 26.

Occidental",²² como el consistente rechazo a la ratificación del tratado SALT II y a la apertura de nuevas negociaciones para reducir las armas nucleares hasta que el programa de rearme norteamericano sentara nuevas bases para la posición norteamericana.²³ Después de los primeros meses en el poder, la enorme aprehensión que tanto en el interior de Estados Unidos como en la opinión pública europea provocaban los pronunciamientos iniciales sobre el tema parecieron influir notoriamente para que se adoptara a nivel de la retórica una postura más moderada que, sin embargo, no ha implicado en ningún sentido revertir las tendencias del viraje estratégico iniciado bajo Carter. El marco en el que el gobierno estadounidense buscó ubicar las decisiones (finalmente alcanzadas en octubre de 1981) para profundizar el programa de expansión y modernización del arsenal nuclear —cuyo contenido analizamos previamente— volvía en gran medida al signo ambivalente bajo el cual el gobierno de Carter había buscado presentar el significado último de estas importantes transformaciones. Así, con la idea de que el mejor medio para conseguir la paz lo constituye la fuerza, Reagan ha intentado resaltar el carácter prioritariamente disuasivo que su gobierno otorga a los masivos programas de rearme que ha puesto en curso.²⁴

Conforme se ha ido transformando todo el contexto estratégico en estos años, una enorme interrogante ha venido cobrando fuerza gradualmente en distintos sectores de la opinión pública norteamericana e internacional: ¿implican los cambios que se han dado

22 Por ejemplo, en la plataforma de política exterior del Partido Republicano de 1980, se recomendaba a los norteamericanos la adopción de una estrategia que, entre otros puntos, contemplara los siguientes:

- "Alcanzar la supremacía militar y tecnológica sobre la Unión Soviética.
 - "No aceptar ningún acuerdo de control de armamentos que pueda poner en peligro la seguridad de Estados Unidos o de sus aliados, o que deje a Estados Unidos en una posición de inferioridad militar."
- Cuadernos Semestrales*, n. 9, CIDE, p. 279.

23 Un recuento de la postura adoptada por el actual gobierno sobre el tema del control de los armamentos estratégicos puede verse en *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, vol. 7, n. 9, septiembre de 1982.

24 Las declaraciones que el entonces secretario de Estado, Alexander Haig, hiciera ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado el 4 de noviembre de 1981 en una serie de audiencias sobre la política de control de armamentos, ilustran el significado que el actual gobierno atribuye al arsenal nuclear dentro de la estrategia global: "Para que sea efectiva, nuestra fuerza de disuasión debe ser creíble. Credibilidad que, a su vez, depende de la capacidad de nuestras armas nucleares estratégicas. Depende de contar con fuerzas que sean suficientemente flexibles para ser capaces de responder a un amplio espectro de amenazas, de modo que, cualesquiera que sean las circunstancias y el nivel del conflicto, los soviéticos nunca tengan un incentivo para lanzar un ataque nuclear".

"La confianza que nosotros tengamos en nuestra fuerza de disuasión no puede dejar de influir en nuestro comportamiento en una crisis. Nuestra capacidad nuclear estratégica también afecta las percepciones de nuestros adversarios: las dudas acerca de nuestra fuerza disuasiva sólo pueden incrementar la posibilidad de que nuestra voluntad política sea puesta a prueba durante una crisis. Para decirlo de una forma simple, nuestra propia vulnerabilidad a la coerción nuclear, así como la susceptibilidad de nuestros aliados a la intimidación política, dependen de nuestra habilidad y disposición para enfrentar cualquier amenaza soviética de desatar un conflicto nuclear. Una capacidad nuclear fuerte y flexible permite la estabilidad porque reduce la tentación soviética al aventurerismo, al mismo tiempo que fortalece nuestra mano para responder a las amenazas político-militares soviéticas."

en la doctrina nuclear norteamericana el abandono del principio disuasivo como objetivo fundamental, para adoptar ahora una postura ofensiva? En otros términos, tal y como afirmaba la derecha norteamericana acerca de la estrategia nuclear de los soviéticos, ¿está ahora la dirección política norteamericana contemplando la posibilidad de adquirir la capacidad para dar un "primer golpe" nuclear y "ganar" un enfrentamiento de esta naturaleza?

En la práctica, la ambigüedad misma que ha adoptado el discurso público con respecto al sentido último de los cambios hace difícil también dar una respuesta terminante. Un punto que en especial ha causado preocupación al respecto es el riesgo de que las propiedades de "precisión" y "flexibilidad" que se buscan dar a los proyectiles ofensivos se enmarquen en una doctrina operativa ofensiva que, para ser efectiva, implique necesariamente que Estados Unidos iniciara el ataque para dar el "primer golpe" nuclear.²⁵ Estas especulaciones se desprenden del hecho de que, conforme a los lineamientos de una doctrina como *counterforce*, uno de los supuestos básicos es el de contar con la capacidad y precisión para destruir en tierra —entre otros de los blancos considerados como vitales— los proyectiles intercontinentales enemigos. Obviamente, para que esto fuese efectivo, el envío norteamericano tendría que ser el inicial, puesto que de otra forma una parte considerable de los proyectiles sólo alcanzarían silos valiosos.

De esta manera, resulta indudable que los programas que ha aprobado en estos últimos años el gobierno estadounidense buscan dar al arsenal nuclear cualidades que le permiten operar de acuerdo a una doctrina como *counterforce* y, por lo tanto, de "primer golpe". Sin embargo, el mismo grado de "flexibilidad" que adquiere el arsenal, así como los elevados niveles cuantitativos en la actualidad, hacen que no solamente pueda ser operado bajo ese esquema,²⁶ sino, incluso, como garantía de que se cuenta con la capacidad para infligir inmensos daños aun después de haber recibido un "primer golpe". Así, en medio de toda la sofisticación táctico-especulativa que surge con estas transformaciones, el sentido último que finalmente se le dé a la doctrina nuclear depende de la voluntad política de los responsables de la seguridad nacional

25 Un artículo que refleja este tipo de aprehensiones y reviste además un interés especial por la participación activa que en otros momentos tuvieron los autores en la formulación de la doctrina nuclear norteamericana es el de McGeorge Bundy, George F. Kennan, Robert S. McNamara, Gerard Smith, "Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance", en *Foreign Affairs*, vol. 60, n. 4, primavera de 1982, pp. 753-68.

26 Robert C. Gray, por ejemplo, analiza cinco significados distintos que se podrían atribuir al programa nuclear de Reagan, op. cit., pp. 10-16.

norteamericana.

Sin embargo, más allá del carácter defensivo u ofensivo que el discurso oficial intente atribuir a este replanteamiento, los cambios objetivos que se presentan sí permiten arribar a algunas conclusiones puntuales. En primer lugar, no parece quedar ninguna duda acerca del rompimiento que este viraje representa con respecto a la etapa de la "Destrucción Mutua Asegurada". En este nuevo periodo al que recién se entra, el conjunto de principios operativos sobre los componentes del arsenal nuclear y el esquema global que los rige son distintos. Asimismo se altera el significado que en este contexto emergente adquiere el concepto de la disuasión. Hasta finales de los años setenta la ineludible destrucción mutua masiva que resultaría como consecuencia de todo enfrentamiento hacía irracional el que cualquiera de las partes lo iniciara; de ahí precisamente que algunas interpretaciones afirmaran que el arma nuclear había llegado a un punto en que perdía su utilidad política. En cambio, bajo los nuevos principios, los saltos tecnológicos de los arsenales permiten que, bajo un esquema determinado, la seguridad de la destrucción mutua tienda a perder sustancia. Por lo tanto, las razones que pesan para disuadir el inicio de un ataque nuclear varían, pasando a adquirir entre ellas una mayor relevancia los elementos puramente político-ideológicos.

En segundo lugar, parece indudable también que la transformación de todos estos supuestos hace mucho más cercana la posibilidad de que un enfrentamiento de esta naturaleza se presente. En este sentido, la esencia misma de la doctrina que se adopta consiste en que la eventualidad no debe ser contemplada ya como algo remoto e irracional, sino como una posibilidad objetiva frente a la cual deben darse los pasos requeridos para que dicha eventualidad se enfrente en los mejores términos posibles. Por otra parte, el que esta nueva postura coincida con la falta de voluntad política clara de parte del actual liderazgo norteamericano para comprometerse seriamente en un proceso de negociaciones a fin de controlar cuantitativa y cualitativamente el crecimiento de los arsenales nucleares, tiene como efecto el peligro actual de una grave aceleración de la carrera armamentista en este campo. A partir de los cambios que implica disponer de la *counterforce*, mientras no exista la certidumbre de ambas partes con respecto al significado último de la doctrina y las características del arsenal del enemigo potencial, necesariamente, después de cada incremento unilateral, sigue una respuesta en el mismo sentido de parte del otro.

Ciertamente, la mayor cercanía de una conflagración nuclear que implican estas tendencias recientes en la doctrina nuclear estadounidense se torna aún más peligrosa

por la reavivación de las tensiones internacionales que se desprende de la visión del mundo que caracteriza al gobierno de Ronald Reagan.

PRESENCIA GLOBAL DE LAS FUERZAS NORTEAMERICANAS

La modernización y ampliación de las fuerzas armadas convencionales es el factor principal de los incrementos en el presupuesto de defensa operado en los últimos años por el gobierno de Reagan. En su informe al Congreso con ocasión de la presentación del presupuesto para el año fiscal 1983, Gaspar Weinberger estimó que las fuerzas estratégicas consumen, directa o indirectamente, 15% del presupuesto total, siendo el resto para fuerzas convencionales. La importancia estratégica y la capacidad destructiva del armamento nuclear oculta a veces el hecho de que, en términos comparativos, éste resulta de bajo costo (lo cual ha tenido históricamente mucho peso, por ejemplo, en la decisión de los aliados europeos de aceptarlo como alternativa a los costos mucho mayores de una mejor defensa convencional). El grueso del 8.1% de aumento real —en promedio anual— durante cinco años propuesto por Reagan en 1981 está, pues, ligado sobre todo a un crecimiento y modernización importante de las fuerzas convencionales de aire, mar y tierra.

El propósito estratégico que persiguen estos desplazamientos también se pierde de vista muchas veces. Reagan nunca ha hecho explícita esa concepción estratégica; pero los cambios introducidos de hecho indican que existe, al menos en la visión de sus planificadores de defensa. La facilidad con que el gobierno de Reagan está dispuesto a desplazar tropas y material bélico a los teatros de conflicto (Centroamérica, Medio Oriente, norte de África), así como su disposición creciente a autorizar a esas fuerzas a participar directamente en combate (como es el caso reciente de Líbano), no pueden ser simplemente descartadas como una actitud simplista de provocación o un deseo incontenible de "mostrar la bandera". Por eso es importante examinar el cuadro estratégico en que se insertan esos desplazamientos, poniendo énfasis en aquello que constituye la primera prioridad: la "proyección de fuerzas" de Estados Unidos en el exterior.

El fin de la guerra de Vietnam significó también una disminución sustancial de la presencia militar norteamericana en el mundo. Ya en 1972, con la puesta en marcha del programa de "vietnamización" de la guerra, los efectivos norteamericanos en ese país se habían reducido, de 534 mil que había en 1968, a 47 mil. El retiro de estos últimos,

unido a otras reducciones en Japón, Corea y el resto del Pacífico, llevó a que en 1976 el total de soldados norteamericanos en el exterior fuera de 460 mil, cifra lejana al millón doscientos mil hombres que había hace menos de una década. (Cuadro II.) El examen de este cuadro revela, además, la disposición norteamericana a mantener a toda costa los compromisos asumidos en las áreas prioritarias de contención durante la Guerra Fría (Europa occidental y el Pacífico nororiental), y al mismo tiempo, a reducir al mínimo su presencia en otras partes, coherentemente con la línea asumida por Nixon y luego por Carter —en sus tres primeros años de mandato—, que no preveía el uso de tropas norteamericanas en conflictos locales más allá de esas áreas.

A partir de 1979, la línea tiende a invertirse nuevamente. Los cambios percibidos por el gobierno de Carter en la situación global y, particularmente, en la conducta de la Unión Soviética, llevaron no sólo a proponerse la modernización del armamento nuclear estratégico y de teatro, sino también a replantearse el desplazamiento de fuerzas convencionales más allá de las áreas tradicionales de contención, e incluso su modernización en estas áreas. El primer paso en este sentido fue la llamada "Doctrina Carter", que señalaba la disposición norteamericana a intervenir en Medio Oriente y el Golfo Pérsico, si fuera necesario, para defender los intereses de Estados Unidos o sus aliados. El concepto fue ampliado, después, al proclamar Reagan su decisión de "contener el comunismo" a escala global, cualquiera que fuera el lugar o carácter de la amenaza que se produjera.

El mismo cuadro II muestra el sentido en el que han ido dirigidos, desde entonces, los aumentos: las cifras de fuerza convencionales en las áreas tradicionales (Europa y el Pacífico noroccidental) han permanecido estables. El aumento se produce en las áreas acumuladas bajo el rótulo de "varios", que no son otras que América Latina, el Medio Oriente y el norte de África, en donde, de una cifra insignificante de ocho mil hombres en 1976, se llegaba a fines del año fiscal 1982 a 34 mil. No disponemos de la cifra más actual; pero la anterior aumenta, al menos, con el envío de 5 500 hombres a Honduras y 1 800 a Líbano.

Sin embargo, las cifras reflejan sólo una parte de la realidad. Su significación aparece más clara si se considera el amplio espectro geográfico de los nuevos emplazamientos; su asociación directa con fuerzas aliadas locales; y el hecho de que, en la mayoría de los casos, no están concebidos como fuerzas autónomas, sino más bien como avanzadas (*pre-positions*), vinculadas a una modernización general del componente convencional (que incluye las fuerzas de despliegue rápido) que hace énfasis, como prioridad, en el

mejoramiento de la capacidad de despliegue inmediato y movilización de las fuerzas convencionales en general.

En todo caso, un cuadro con algunos datos básicos de las fuerzas estadounidenses desplegadas en el exterior, a mediados de 1983, y los propósitos estratégicos explícitos que están destinadas a cumplir, sería el siguiente:

Europa. Las naciones europeas constituyen el grueso de las fuerzas militares de la OTAN. Sin embargo, Estados Unidos contribuye con cuatro divisiones (256 mil hombres en la República Federal de Alemania) y siete alas de combate de su Fuerza Aérea —cada ala incluye tres escuadrones de 24 aparatos cada uno— para la defensa del frente central, además de fuerzas de apoyo en otros países, que alcanzan a 67 mil hombres (cuadro II). Como refuerzo, en caso de conflicto, figura la movilización desde fuera de Europa de seis divisiones adicionales y veinte alas de combate adicionales, en un plazo no superior a diez días. El objetivo estratégico conocido de estas fuerzas terrestres y aéreas convencionales es estar en condiciones de repeler un ataque de las fuerzas del Pacto de Varsovia. La consideración de "insuficientes" de estas fuerzas está ligada a la percepción de que el Pacto cuenta con poderío militar convencional muy superior. De allí que, en términos de objetivo mínimo, se considere la capacidad para rechazar un primer ataque, en el entendido de que el uso de fuerzas convencionales se combinaría con la utilización de armamento nuclear táctico y de teatro.

Extremo Oriente (Pacífico noroccidental). También el despliegue de fuerzas norteamericanas en esta región está estrechamente ligado a la gran disponibilidad de fuerzas terrestres y aéreas locales, pertrechadas y entrenadas por Estados Unidos. La presencia directa incluye una división del Ejército en Japón y una anfibia de marines en Corea (51 mil y 39 mil hombres, respectivamente), apoyo aéreo táctico en ambos países y un portaaviones estacionado de modo permanente en Japón. La proximidad de otras fuerzas norteamericanas en el Pacífico y el acceso directo desde sus costas hace que el problema de reforzar rápidamente dichas fuerzas aparezca menos complejo. El énfasis, en este aspecto, del programa del gobierno actual está en el mejoramiento de las capacidades de transporte naval y aéreo desde Estados Unidos en caso de emergencia.

Golfo Pérsico y Medio Oriente. Desde la proclamación de la Doctrina Carter, el propósito explícito de la estrategia norteamericana ha sido estar en condiciones de movilizar suficientes fuerzas para detener una invasión soviética a tiempo. Equivalente a esta amenaza, se considera el estallido de un conflicto que ponga en peligro el abastecimiento de petróleo o la estabilidad de la situación política en el área. La gran

diferencia con los dos casos anteriores es que, hasta hace poco, no existía presencia militar directa de Estados Unidos, ya que se confiaba en los aliados locales (principalmente Israel e Irán y secundariamente Arabia Saudita). La caída del régimen de Irán puso a Estados Unidos en la perspectiva de tener que desplegar y utilizar sus propias fuerzas. De allí el surgimiento de la noción de "fuerza de despliegue rápido" (FDR), concebida originalmente para esta región. No obstante, en el Informe Anual de Weinberger para el presupuesto 1984 se especifica el carácter más general que, en el futuro, se pretende dar a estas fuerzas, aludiendo a la posibilidad de tener que usarlas también en "África, Centroamérica, Sudamérica, el Caribe y otras partes". Para lograr un mejor despliegue de la FDR, se prevé la instalación de bases de apoyo en Egipto, Kenya, Somalia, la isla Diego García y las Islas Azores.

La FDR no se debe ver como a veces ocurre, como una pequeña fuerza expedicionaria. Los efectivos actualmente disponibles incluyen: fuerzas de tierra (una división aerotransportada, una de asalto aéreo, una de infantería mecanizada, una brigada de combate aerotransportada, una fuerza de marines y un número variado de *rangers* y fuerzas de combate no convencional) ; siete alas de aviones tácticos y dos escuadrones de bombarderos estratégicos; tres grupos de batalla naval encabezados por un portaaviones, un grupo de acción de superficie y un escuadrón naval de patrulla aérea; además de los mandos integrados correspondientes. Paralelamente a la creación de la FDR, Estados Unidos ha procurado también asegurar avanzadas en la región, mediante la adquisición de bases permanentes para mejorar —por medio de maniobras conjuntas con fuerzas del área— su presencia militar. A mediados de 1983, además de la presencia ya antigua de una fuerza de paz de mil hombres en el Sinaí, y la más reciente de 1 800 marines en el Líbano, se desarrollaban, o estaban en programa, cuatro maniobras conjuntas: en Sudán (Operación *Natural Bond*: 450 soldados más dos AWACS con 550 hombres de dotación), Somalia (Operación *Eastern Wind*: tácticas anfibias con 2 800 hombres) y Egipto (Operación *Bright Star* con 5 500 hombres y Operación *Price Falcon*, con uso conjunto de aviones F-16).

Otras regiones. En las prioridades de despliegue permanente de fuerzas, sólo las tres regiones anteriores aparecen especificadas. Ello no corresponde ya a la realidad. A la alusión directa de Weinberger a la posibilidad de usar FDR en otras regiones, se aúna el hecho de la presencia militar de Estados Unidos en América Latina y, en alguna medida, en África. En esta región, además de Sudán y Somalia —ya mencionados—, hay que anotar el envío de proyectiles antiaéreos *Redeye* al Chad y el despliegue del

portaaviones *Eisenhower*, que reemplazó al *Nimitz* en el golfo de Sidra (que Libia reclama como su mar territorial). En cuanto a América Latina, a los 55 asesores militares en El Salvador se une ahora el envío de 5 500 hombres a participar en la operación Ahuas Tara II, y el desplazamiento de dos grupos navales encabezados por los portaaviones *Ranger* y *Coral Sea* en las dos costas de Nicaragua, los cuales realizan además maniobras navales con barcos de otros países de la OTAN. El propósito militar exacto de estos operativos no ha sido explicado detalladamente. La reciente información de que los documentos preliminares del Presupuesto 1985 contemplarían fondos para desplazamientos permanentes en el sur del Hemisferio Occidental indica que los militares norteamericanos tienen planes de instalación prolongada en esa región.

Fuerzas navales. Ningún recuento sobre las fuerzas estacionadas en otros países sería completo sin aludir a las flotas norteamericanas desplazadas en todos los mares del mundo, en misiones prolongadas o con bases permanentes. Tradicionalmente, la misión de estas fuerzas se describe como la defensa de las líneas de comunicación, el refuerzo de las tropas estadounidenses en momentos críticos y el abastecimiento de los frentes de batalla. A ello se agrega ahora —en el informe de Weinberger— "la conducción de operaciones ofensivas contra fuerzas navales e instalaciones enemigas, si se requiriera después de un ataque por parte de estas fuerzas".

Estados Unidos mantiene de modo permanente fuerzas navales en el Mediterráneo, el Pacífico Occidental y, más recientemente, en el Océano Índico, con la plena operación de la base de Diego García. Tiene, además, bases de reabastecimiento en los otros mares, lo que permite el cumplimiento constante de misiones por parte de una escuadra de 506 naves activas (entre las cuales existen 34 submarinos que llevan proyectiles nucleares, 13 portaaviones y 91 submarinos nucleares de ataque).

Cuadro II

PERSONAL MILITAR NORTEAMERICANO EN EL EXTERIOR

(en miles)

FUERZAS CONVENCIONALES Y ESTRATEGIA

Hemos descrito el estado actual de las fuerzas estadounidenses en el exterior, cuando el programa de incremento y modernización apenas empieza a ser aplicado. Para

constatar hasta qué punto este programa innova lo actual, es importante examinar algunos de sus aspectos más importantes, aunque sin plantear un exceso de detalles técnicos.

En el teatro europeo, el programa de cinco años pretende aumentar a sesenta el número de grupos de respaldo aéreos disponibles para volar a Europa en el plazo de diez días. Al mismo tiempo, se considera la posibilidad de aumentar el número de divisiones disponibles en el mismo plazo. Metas similares para el Pacífico norte hacen que uno de los ítem más recargados del aumento propuesto sea el destinado a transporte aéreo y marítimo (*airlift y sealfift*). La movilidad estratégica y el despliegue rápido parecen ser elementos prioritarios del programa, que además hace hincapié en la necesidad de aumentar el número de fuerzas en pie de combate permanente.

En cuanto a la modernización, la imagen que la administración Reagan maneja habitualmente es la de "un Ejército vacío, una Marina que se empequeñece y una Fuerza Aérea que envejece". Aunque la imagen es discutible (por ejemplo, los barcos han disminuido al darse de baja barcos inútiles que estaban detenidos desde la guerra: pero el tonelaje efectivo ha aumentado en los últimos años), parece útil para proponer un ambicioso programa que incluye, para el Ejército, el mejoramiento de los sistemas de armamento ligero y pesado, un aumento de 50% de los vehículos de combate Bradley, 25% en los helicópteros de combate y el restablecimiento de programas cortados por anteriores administraciones. El propio Weinberger afirma que "el Ejército se ha embarcado en el esfuerzo de equipamiento y modernización más grande de su historia"; y después señala, sin embargo, que "la expansión más significativa de fuerzas que proponemos está en la Marina". En efecto, el aumento general de barcos propuestos es de 506 a 610 para 1990, y se incluye ya para 1984 la construcción de dos nuevos portaaviones nucleares y una duplicación del ritmo de producción de submarinos de combate. En cuanto a la Fuerza Aérea, se persigue un incremento de 60% en la producción de aviones de combate, lo cual permitiría una renovación sustancial del material y un incremento del inventario basado en tierra y mar en 15 y 10%, respectivamente.

Sin embargo, más que resaltar los aspectos de modernización y crecimiento que incluye el programa de armamentos convencionales, parece importante destacar los énfasis que el programa hace en los aspectos relativos a disponibilidad inmediata, movilidad y mantención en terreno por periodo prolongado. Ellos, junto con el enorme crecimiento del material y la disposición a usarlo en más regiones y con propósitos

múltiples, nos pueden dar una indicación acerca de las cuestiones estratégicas que están detrás de un desarrollo militar que no tiene comparación con ningún periodo de paz anterior. En otros términos, en el armamento convencional, lo que adquiere hoy primera importancia son las llamadas "fuerzas de proyección" o intervención (divisiones ligeras, fuerzas especiales, cuerpo de Marines, grupos de combate naval, escuadrones aéreos tácticos, fuerzas aerotransportadas, etcétera). Como señalábamos al comienzo, los recursos destinados a este tipo de fuerzas se incrementan este año en un 34 por ciento. Algunos gastos incluyen 5 300 millones para modernización de grupos de combate naval, 2 900 millones para fuerzas aerotransportadas, 1 100 millones para barcos de asalto anfibios y barcos de apoyo, 205 millones a las fuerzas especiales de operación; y además recursos para la formación de una división de infantería ligera (la primera de cinco programadas) de diez mil hombres, destinada explícitamente a la intervención en el Tercer Mundo.²⁷ A estos gastos, hay que sumar el gran incremento del armamento convencional en general, probablemente destinado en parte a usos de intervención.

La justificación general de toda la política de rearme es la contención del avance de la Unión Soviética. Sin embargo, como lo ha demostrado con mucho detalle Michael Klare,²⁸ si hay un aspecto en que las fuerzas soviéticas no son comparables a las norteamericanas es en el plano de la "proyección de fuerzas". Es obvio entonces que, más allá de la retórica, las fuerzas de intervención pretenden enfrentarse a la población o los ejércitos locales de los países invadidos, siendo la Unión Soviética una mera justificación indirecta.

Esta constatación se puede extender a otros ámbitos militares para sacar algunas conclusiones generales. En un reciente artículo publicado en la revista *International Security*, Barry R. Posen y Stephen Van Evera²⁹ examinan en detalle las capacidades actuales de las fuerzas estratégicas y convencionales de Estados Unidos y sus aliados, llegando a la conclusión de que están en condiciones de realizar, con sus actuales niveles, las tareas de contención que tradicionalmente se les asignan: repeler un ataque nuclear o convencional en Europa y el Pacífico norte y responder a un ataque convencional en la zona del Medio Oriente y el Golfo Pérsico. Usando los datos más confiables acerca de las fuerzas nucleares estratégicas, del poder nuclear de la OTAN, comparaciones de fuerzas convencionales y datos geográficos de posible movimiento de las fuerzas soviéticas, Posen y Van Evers concluyen que, si se tratara sólo de contener a

27 Weinberger, FY-84, Part. I•D.

28 Michael Klare, "The Global Reach of the Superpowers", *South*, agosto de 1983, pp. 9-14.

29 Posen y Van Evera, op. cit., pp. 11-23.

la URSS en estos frentes, las fuerzas norteamericanas actuales podrían cumplir adecuadamente sus misiones.

Sin embargo, del examen del presupuesto y programas militares del gobierno de Reagan, surge claramente la imagen de que la afirmación de insuficiencias de las actuales fuerzas está ligada a la pretensión de que ellas cumplan otras tres misiones que la estrategia original de contención no les asigna, agregando, además, el factor de pesimismo respecto de la conducta de los aliados que es ya tradicional en el actual gobierno. Estas tres misiones incluyen, además de la capacidad de "contrafuerza" ya mencionada, tres nuevas misiones tácticas que se asignan a las fuerzas convencionales:

- El desarrollo de operaciones ofensivas capaces de poner en práctica una acción preventiva. Weinberger afirma que "el principio de no agresión" no impondría una "estrategia puramente defensiva", y supone, por el contrario, el desarrollo de capacidad contraofensiva. Esta misión es coherente con la visión pesimista del gobierno respecto de las intenciones soviéticas. El desarrollo de planes de contingencia para una contraofensiva convencional hacia territorio soviético (específicamente en su región noreuropea y en la zona del Pacífico) está en la base del desarrollo de nuevas fuerzas navales y del mejoramiento del poder aéreo en aviones de combate.

- Una segunda misión es el desarrollo de fuerzas de intervención, principalmente a través de la FDR y de un incremento en la movilidad general de las fuerzas convencionales. No se trata de que esa capacidad de intervención no exista; pero está aún inserta en la noción de que Estados Unidos debe defender sus frentes principales y estar en condiciones de intervenir en un punto adicional con fuerzas convencionales (la estrategia de "dos guerras y media" del periodo de Guerra Fría, o de "una guerra y media" del periodo de distensión). Actualmente, el propósito parece ser más ambicioso, ya que apunta a la posibilidad de prepararse para luchar en varios frentes simultáneamente. Esta noción es coherente con la idea de confrontación global que está en el centro de la visión estratégica del gobierno de Reagan, más aún cuando se agrega el pesimismo respecto de los aliados locales al cual hacíamos antes referencia.

- El énfasis en la preparación, el abastecimiento y la perdurabilidad que caracteriza el programa militar sugiere como escenario posible considerado por los planificadores del actual gobierno el de una guerra convencional larga. Weinberger previene explícitamente contra "la falacia de la guerra corta" diciendo que Estados Unidos debe prepararse para una guerra convencional tan larga como la segunda guerra mundial. Es evidente que el escenario que en este caso se tiene en mente no es el europeo, donde las

perspectivas de escalada nuclear aparecen como la única opción, sino una guerra en un espacio mundial, con escenarios ubicados principalmente en el Tercer Mundo.

Si la estrategia implícita incluye las misiones, recién descritas, es legítimo afirmar que la actual estrategia de contención supera con mucho, desde el punto de vista militar, las aplicadas durante el periodo de guerra fría. En ese periodo, Estados Unidos partía de la base de su superioridad militar y de su dominio incontrovertido sobre una gran parte del globo: se trataba entonces de contener otros avances de un adversario cercado y limitado. Tal ventaja ha desaparecido, no sólo por la acción soviética, sino también por los cambios operados en el Tercer Mundo y por las tendencias a la autonomía de los propios aliados occidentales. El diseño de una estrategia global debe ser ahora mucho más ofensivo que defensivo, en la medida en que la pretensión es recuperar hegemonía más que mantenerla. La nueva estrategia ofensiva se complementa, así, con la visión ideológica de confrontación a escala mundial, en que las terceras posiciones son fácilmente confundidas con aliados del enemigo y en que la intervención militar en cualquier región del mundo aparece como única respuesta.