

EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA POLITICA ESTRATEGICA DE ESTADOS UNIDOS. 1945-1985

Tesis que para optar por el grado de
Licenciado en Relaciones Internacionales

presenta

Mónica Serrano Carreto

México D.F.

1985

No podría concluir este trabajo sin agradecer antes, profundamente, la ayuda de quienes me acompañaron a lo largo de su realización. En especial a la Doctora Soledad Loeza y al Doctor Alejandro Nadal por sus consejos y observaciones. Gracias también a la infinita paciencia de la familia "zarzuela" Serrano.

Una gran victoria es un gran peligro. La naturaleza humana sobrelleva un triunfo con más dificultad que una derrota. (Se puede argumentar que) es más fácil lograr una victoria de este tipo que transformarla de manera que, al final, no muestre ser un camino serio.

Nietzsche

INTRODUCCION

Desde 1945 la confrontación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética constituye la piedra angular del escenario internacional. La primera formulación de una política estratégica norteamericana se enmarca en el contexto dominado por las vicisitudes de la guerra fría. De hecho, los bombardeos sobre Hiroshima y Nagasaki fueron la primera manifestación de una respuesta norteamericana al desafío soviético. El período de gestación de la política estratégica norteamericana está íntimamente vinculado con el descubrimiento de la Unión Soviética como enemigo real de los Estados Unidos.

Las ideas de George F. Kennan, el artífice de la política exterior de los Estados Unidos de la posguerra, sirvieron como denominador para la interpretación y comprensión del comportamiento soviético. En palabras de Kennan, la Unión Soviética es un actor "ruso-asiático" impregnado de un escepticismo que niega cualquier posibilidad de coexistencia pacífica y permanente entre fuerzas encontradas. La Unión Soviética tiene, así mismo, una personalidad política que es el resultado de una ideología particular. Para Kennan el Estado soviético encarna esta ideología que reivindica un antagonismo, históricamente determinado, entre los mundos capitalista y socialista. Para los Estados Unidos de los años cincuenta, esta ideología reforzó el expansionismo tradicional de la Unión

Soviética cuyas raíces se encontraron en la historia de la Rusia zarista. De esta manera, la propensión de la Unión Soviética al conflicto se vio amplificada.

Hitler había sido derrotado en su intento de imponer el yugo nazi sobre Europa. Para los autores de la corriente ortodoxa de la guerra fría, la ambición de Stalin de lograr un dominio universal del comunismo se convertía en un nuevo desafío. Esta línea de análisis llevó a revivir las analogías y similitudes entre las ideologías nazi y comunista. Los Estados Unidos se vieron frente a una nueva "guerra ideológica" en la que la Unión Soviética aparecía como la mayor amenaza a la libertad y a la paz del orden de la posguerra. El desafío soviético y comunista hizo inevitable la respuesta norteamericana y de esta manera dio comienzo la guerra fría.

La derrota de Alemania, el desfallecimiento de Francia y el agotamiento de Inglaterra impidieron el establecimiento de un nuevo equilibrio de poder y permitieron, en cambio, la instauración de la hegemonía soviética sobre la porción oriental de Europa. De esta manera se pudieron percibir las principales características de la política exterior del Estado soviético tal y como habían sido identificadas por Kennan: su "falsedad" y sobre todo, su "deslealtad". La decisión de los Estados Unidos de contribuir a mantener el equilibrio europeo constituyó la génesis de la guerra fría; los Estados Unidos aceptaron así la "responsabilidad moral y política" que la historia les deparaba. En 1947, ante el temor de que Grecia pudiera caer bajo el dominicomunista y frente a la fuerza adquirida por los partidos

comunistas en Francia y en Italia, los Estados Unidos decidían asumir su responsabilidad.

En términos ideológicos la guerra fría se resumió en una contienda irresoluble entre la democracia y el comunismo. Cada una de las partes buscó la absoluta supremacía de sus principios y valores. En la medida en que se aceptó el carácter ideológico de la guerra fría, desaparecieron los límites geográficos que habían permitido, por un lado, ubicar a la amenaza soviética, y por el otro, distinguir las manifestaciones en que ésta se encarna. La "doctrina Truman" llevó a los Estados Unidos a desplegar una política de contención global que utilizaría todos los medios a su alcance. En su famoso discurso de 1947 el presidente de los Estados Unidos afirmaba que la imposición de regímenes totalitarios sobre "los pueblos libres", por la vía de la agresión directa o indirecta, sólo podía "erosionar los fundamentos de la paz internacional, y, por lo tanto, la propia seguridad de los Estados Unidos".

El aura que envolvió a las palabras de Truman permaneció entre las líneas de la política exterior de los Estados Unidos, pero sobre todo en la orientación de la primera formulación de una política estratégica. Los gobiernos de Truman y de Eisenhower, subrayaron el papel del instrumento militar en la contención global del expansionismo soviético. Durante estos años la disuasión nuclear, la expresión última del poder militar norteamericano, permanece atada a la lógica de la contención. De hecho, la lectura ideológica de las intenciones soviéticas,

desprendida de su primera explosión nuclear, permite explicar, en buena medida, la dinámica de una relación estratégica que cristaliza en una carrera armamentista sin precedente en la historia de la humanidad.

Empero, la bipolaridad estratégica y la transformación paulatina del sistema internacional, llevaron a modificar los términos de la contención y en consecuencia, los de la disuasión nuclear. Estos dos elementos permiten comprender el distanciamiento entre la contención del expansionismo soviético y la disuasión nuclear. El arsenal nuclear abandona, gradualmente, su papel como instrumento fundamental de la contención. Para finales de la década de los sesenta las condiciones de la relación estratégica entre los Estados Unidos y Unión Soviética conducen a establecer un mayor margen de independencia entre la cuestión nuclear y la totalidad del conflicto este-oeste. En los Estados Unidos la política estratégica, la disuasión, se agota en la necesidad de prevenir una agresión nuclear.

A lo largo de la década de los setenta este margen de independencia adquiere su mayor expresión en el proceso de negociaciones bilaterales sobre limitación de armamentos (SALT) entre las dos superpotencias. En estos años, el primer plano de la política estratégica de los Estados Unidos aparece dominado por esta preocupación que queda plasmada entre las líneas de un discurso oficial que ratifica constantemente el compromiso adquirido por el gobierno norteamericano en ese terreno. Sin

embargo, desde el inicio de la era nuclear el componente operativo y práctico de la política estratégica (planes de guerra y sistemas de armamentos) adquirió un grado de autonomía que le permitió, a la vuelta de los años, orientar el rumbo de la política estratégica a través de la definición de diferentes modalidades de disuasión: represalia, destrucción asegurada y capacidad de combate.

En los años ochenta nos encontramos con una situación en la que convergen, nuevamente, la problemática este-oeste y la cuestión nuclear. La política exterior de los Estados Unidos emprende el retorno a la lógica de la contención del expansionismo soviético y de recuperación de su hegemonía. En este contexto, el poder nuclear y la posibilidad de reconquistar la superioridad estratégica se identifican como el motor que puede echar a andar la restauración global del prestigio norteamericano.

El objetivo fundamental de esta tesis es identificar el marco conceptual de los valores, principios y objetivos que han gobernado a la política estratégica norteamericana, desde el comienzo de la era nuclear hasta la fecha. Para ello, es necesario analizar la trayectoria de sus tres componentes básicos: 1) el discurso oficial, 2) el conjunto de planes de guerra y el desarrollo de armamentos y 3) el desenvolvimiento de una política de control de armamentos. Se puede decir que los Estados Unidos no cuentan con un conjunto de ideas, creencias y valores verdaderamente coherentes, sino más bien con una mezcla

compleja y en ocasiones incluso contradictoria, de elementos que dan lugar a una política disímbola. Es posible apuntar que en los Estados Unidos han existido, no una sino varias políticas estratégicas.

En teoría el postulado primordial de la doctrina estratégica norteamericana, ha sido disuadir el desencadenamiento de una guerra nuclear a través del mantenimiento de una amenaza veraz de daño inaceptable para el enemigo. Para ello se ha buscado la definición de una noción de "suficiencia" de la capacidad nuclear que garantice la credibilidad de la amenaza. Esta doctrina sostiene que si la disuasión fracasara, el objetivo del poder nuclear norteamericano sería lograr el mayor daño posible sobre el territorio del enemigo. Este postulado permite identificar los dos principios rectores de la política estratégica norteamericana: la disuasión y la estabilidad.

La disuasión supone la prevención de acciones hostiles por medio del despliegue de un sistema de amenazas. Por definición la disuasión solo es posible e inteligible en el preámbulo del comienzo de las hostilidades. Para los Estados Unidos la disuasión estratégica ha tendido a convertirse en el único objetivo viable de la política estratégica y es por ello que se ha buscado su desvinculación de la noción de la seguridad regional. Sin embargo, la definición de la disuasión, la composición del sistema de amenazas, ha variado a lo largo de los últimos cuarenta años.

El principio de estabilidad estratégica se refiere a aquella condición que disminuye los incentivos a favor de un primer uso de las armas nucleares y en concreto, a la realización de un primer ataque que busque desarmar al enemigo. La estabilidad es una variable del balance estratégico, por definición opuesta a la adquisición de capacidades adicionales, así como a toda opción que contemple el uso militar del poder nuclear. El énfasis en la estabilidad supone un desinterés frente a los atractivos potenciales de una política estratégica de utilización militar de las armas nucleares y en consecuencia, la ratificación de la disuasión como propósito fundamental del poder nuclear.

Estos dos principios constituyen el marco normativo de los tres componentes de la política estratégica. En términos generales, se puede decir, que las vertientes fundamentales de la política estratégica norteamericana son: por un lado, la presencia de una preocupación constante frente a la credibilidad de su disuasión y por otro, el intento de descifrar el verdadero valor de las nuevas generaciones de armamentos. En última instancia, ambas vertientes tienen su origen en la permanente búsqueda de una utilidad política al poder nuclear. Asimismo, permiten comprender, en parte, la oscilación pendular de la política estratégica del ámbito de una estrategia eminentemente disuasiva, al de una estrategia que permita la aplicación militar de la energía nuclear.

CAPITULO I.

EL SURGIMIENTO DE LAS ARMAS NUCLEARES Y SU INCORPORACION AL SISTEMA INTERNACIONAL.

1. LA ESTRATEGIA.

La estrategia, del griego strategos, en su sentido restringido significa "el arte del general" y se refiere a las "aptitudes del general", de aquél "entendido en el arte de la estrategia". El sentido más amplio de estrategia remite al arte del diseño y empleo de planes o estratagemas -"maniobras militares o ardides de guerra"- para la obtención de una meta. La estrategia ha sido también entendida como el arte en el empleo de las fuerzas políticas, militares y económicas de las naciones, como factor de apoyo fundamental en la implementación de sus políticas internas y externas.

En la actualidad la palabra estrategia presenta algunas dificultades en su uso debido a que no contiene un significado unívoco. Por una parte, su primera acepción la vincula con un sentido militar, con el "arte del general" y del ejercicio del comando militar en el campo de batalla. Por otra, la segunda acepción la relaciona, de hecho, con cualquier actividad encaminada al uso adecuado de medios para la obtención de fines determinados.

A partir del siglo XVI el sentido militar de estrategia comienza a transformarse como resultado de la reflexión sobre la guerra. Los dos elementos que desempeñaron un papel fundamental en esta transformación fueron: por un lado la modificación de la misma naturaleza de la guerra que, al adquirir un propósito

definido, deja de ser la simple actividad endémica de las comunidades políticas y por el otro, la aparición de la revolución de las armas de fuego. Desde ese momento la guerra empieza a ser vista como una parte fundamental de la vida social y política y la reflexión acerca de la misma se vuelve indispensable no sólo para comprender sus diferentes manifestaciones, sino también para lograr la adaptación de los medios militares a los fines políticos de la comunidad. La revolución de las armas de fuego de este siglo dio origen a una nueva división de las funciones de la comunidad que se expresó en el surgimiento de una distinción entre las élites políticas y militares, así como en la expansión de la clase recaudadora encargada de conseguir los fondos para el financiamiento del esfuerzo bélico.

El pensamiento militar o estratégico surge como la mediación necesaria, como vínculo de comunicación entre los diferentes grupos sociales que integran a las sociedad y en especial entre los militares y los miembros de la clase política. El tratado de Clausewitz sobre la guerra es quizá la mayor expresión de esta mediación que busca explicar a los hombres de Estado las peculiaridades del fenómeno de la guerra.¹ Clausewitz describió a la guerra como una "notable trinidad" compuesta por su objetivo político, por sus instrumentos operacionales y por las pasiones populares, es decir, las fuerzas sociales en ella expresadas. Estos elementos conforman un delicado equilibrio en el que su conjugación y no el peso relativo de cada uno de ellos determina

¹John Keegan. "Grand Illusions". The New York Review of Books, Vol XXXIII, No. 12, julio de 1986, p 40

el desenvolvimiento final de los acontecimientos.² Para Clausewitz la guerra era simplemente "la continuación de la política por otros medios", un instrumento que podía servir para "derrotar a un enemigo o para obtener del mismo una concesión limitada". En Clausewitz la estrategia es la instancia que define el lugar y el momento del combate siempre en relación directa con los términos del objetivo planteado para la batalla; este objetivo se encuentra, necesariamente, vinculado a los fines políticos de la guerra. La estrategia concibe diferentes tipos de operaciones tácticas pero siempre a la luz del objetivo último, es decir, del objetivo político.³

En el siglo XIX la frontera entre la estrategia como un fenómeno puramente militar y la noción de estrategia nacional comenzó a desvanecerse. Para ese momento la complejidad alcanzada por las sociedades se manifiesta no sólo en el ámbito de sus relaciones económicas y políticas sino también en el de sus relaciones militares. Los factores hasta entonces considerados como eminentemente militares comenzaron a entrelazarse con aquellos no necesariamente militares. Esta vinculación pudo ser apreciada no sólo en los tiempos de guerra sino también en los momentos dedicados a la construcción de una paz duradera.

²Michael Howard. "Theater Nuclear Warfare: the Forgotten Dimensions of Strategy" en Reichart F John. American Defense Policy, Baltimore, The John Hopkins University Press, c1965, 1982, p 351

³Raymond Aron. Clausewitz. Philosopher of War, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1976, p 347

Para el inicio del siglo XX, la distinción entre la noción militar de estrategia y la de una estrategia nacional se hizo aún más difícil. En un momento en el que la misma distinción entre la guerra y la paz se tornaba difusa y en el que comenzaba a apreciarse la existencia de una mayor vinculación entre las naciones europeas, la noción de la "gran estrategia" empezó a ser utilizada entre las líneas de la literatura militar y del discurso político de la época. La "gran estrategia" fue entonces entendida como el arte de la utilización de todos los recursos de una nación, o de una coalición de naciones, para alcanzar no sólo las metas últimas de la guerra sino también las de la paz; las de una paz impuesta en función de sus respectivos intereses.

Las experiencias de las grandes guerras de este siglo mostraron la forma en que la estrategia, sin abandonar sus funciones en el desempeño de las fuerzas armadas y ante la extensión del campo de batalla a nuevas áreas, comenzó a hacer suyas una serie de decisiones que fueron designadas con el nombre de decisiones estratégicas: el manejo de las relaciones con los aliados, los problemas económicos y cuestiones políticas necesarias para el establecimiento de términos para la paz. De esta manera la permanencia de una distinción clara entre la estrategia militar y la política nacional se hacía cada vez más complicada y ella sólo parecía servir a propósitos analíticos.

Para principios del siglo XX una nueva dimensión pasaba a formar parte del equilibrio descrito por Clausewitz: la dimensión tecnológica. En lo sucesivo, la formulación de una estrategia debía considerar no sólo las dimensiones política, social y

operativa sino también la tecnológica. En este sentido, cabe señalar que la Primera Guerra Mundial dió lugar a una nueva modificación en la naturaleza de la guerra. La existencia de una serie de factores políticos, sociales y tecnológicos (redes ferrocarrileras, sistemas de reconocimiento aéreo, el poder explosivo de los nuevos armamentos, vías de comunicación, etc) hizo más difícil la definición del resultado de la guerra a través de una serie de batallas decisivas. La presencia de una innovación técnica en el campo de batalla, como fue el uso generalizado de trincheras, prolongó la duración del conflicto, haciendo cada vez más tenue la distinción entre estrategia militar strictu sensu y estrategia nacional. Si el nacionalismo desempeñó un papel de primera importancia fue en parte por esta serie de razones.

Puede afirmarse que la Primera Guerra Mundial fue en buena medida el ámbito en el que se implementaron las ideas de Clausewitz tal y como habían sido interpretadas por los grandes militares prusianos Moltke y Schlieffen. No obstante y a diferencia de Clausewitz que sostenía que la guerra debía permanecer subordinada al objetivo político, estos autores concluyeron que en el momento de la movilización militar "el asesor político debía mantenerse en silencio".⁴ Durante la Primera Guerra Mundial el objetivo político quedó constreñido al alcance de la victoria y por lo mismo otorgó a los militares una independencia total para la aplicación de los principios militares fundamentales: el aniquilamiento de la fuerza del

⁴Véase Michael Howard. "The Influence of Clausewitz" en von Clausewitz Carl. On War, trad. Michael Howard y Peter Paret, Princeton, N.J., Princeton University Press, c1976, p 31

enemigo, la concentración del esfuerzo en el punto decisivo, la importancia fundamental de las fuerzas morales y la necesidad de una confianza absoluta en el comando militar. Al fin de la Primera Guerra Mundial las ideas de Clausewitz, de Moltke y de Schlieffen cruzaban el Atlántico y quedaban plasmadas en el pensamiento militar norteamericano. Una serie de reglamentos sobre el ejército de los Estados Unidos de 1923 estipulaba que "el objetivo último de las operaciones militares era la destrucción de las fuerzas del enemigo" ya que la derrota decisiva destruye su "voluntad bélica" y lo obliga a aceptar la paz.⁵

En las décadas siguientes los pensadores militares intentaron desentrañar las lecciones estratégicas de la Primera Guerra Mundial. Se pensó que la dimensión tecnológica de su naturaleza predominaría en lo sucesivo. Sin embargo, en el encuentro entre las dimensiones tecnológica y social resultaba, además de complicado, igualmente aventurado precisar el verdadero peso o superioridad de una frente a la otra. La diferencia fundamental entre la Primera y Segunda Guerra Mundial estuvo determinada por la presencia de nuevos avances en la tecnología de armamentos. Desde la década de los treinta, los desarrollos alcanzados en la tecnología aeronáutica llevaron a plantear su importancia militar y el general italiano Douhet (1869-1930) afirmaba que el brazo aéreo sería el elemento decisivo en las guerras futuras. Por otra parte, la orientación ofensiva de la estrategia se vió así mismo reflejada en el énfasis puesto en los vehículos blindados capaces de alcanzar altas velocidades. Desde

⁵Howard. "The Influence of Clausewitz", p 42

el principio de la guerra los alemanes demostraron la sustentación de su estrategia en una alta movilización bélica que se expresó bajo la forma de la llamada táctica del Blitzkrieg, de la guerra "relámpago".⁶

La Segunda Guerra Mundial fue la primera guerra verdaderamente global, ninguna otra guerra había alcanzado la expansión geográfica de sus frentes ni la magnitud por ella experimentada. Para entonces se hizo claro que la guerra moderna había alcanzado un carácter verdaderamente total, cuyos primeros trazos habían sido dibujados durante las últimas secuencias de la Primera Guerra. La estrategia militar se convertía en el espejo de una estrategia nacional en la que la ciencia, la industria, la tecnología y la cohesión social formaban parte de su propia sustancia. La dimensión de la seguridad nacional se extendía ya a todos los rincones de la vida social. Por otra parte, la necesidad de una estrategia concertada en el esfuerzo bélico se tradujo en la búsqueda de denominadores comunes entre los intereses aliados cuya vinculación más evidente residió en la experiencia de un peligro compartido. Los instrumentos básicos para la formulación de una estrategia aliada común fueron estableciéndose en forma progresiva hasta alcanzar su expresión máxima en una serie de conferencias sustentadas entre los representantes de los Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética y en el establecimiento de una Estado mayor conjunto entre Inglaterra y los Estados Unidos en 1942.⁷

⁶Lawrence Freedman. The evolution of Nuclear Strategy, Londres, MacMillan, c1981, p 35

⁷Richard Smoke. National Security and the Nuclear Dilemma. An Introduction to the American Experience, Nueva York, Random House, c1984, p 17

La Segunda Guerra Mundial fue un conflicto de desgaste entre sociedades altamente organizadas, en las que la capacidad económica, el nivel del conocimiento científico y tecnológico, la cohesión social y la moral civil demostraron ser factores tan decisivos como el desempeño de las fuerzas armadas en un campo de batalla cuyas fronteras no estuvieron ya claramente definidas. Las lecciones de esta segunda guerra fueron de alguna manera similares a las de la Primera Guerra Mundial. El peso de la dimensión tecnológica se hizo sumamente importante pero también el de la dimensión social. La base social tuvo que ser lo suficientemente fuerte como para resistir el impacto psicológico de las exigencias impuestas por la lógica militar y para apoyar el esfuerzo logístico en los espacios aéreo, naval y terrestre.

Estos acontecimientos, pero sobre todo el descubrimiento de la energía atómica, llevaron a trastocar la lógica subyacente al equilibrio entre las dimensiones identificadas por Clausewitz para definir la naturaleza de la guerra. A partir de entonces la reflexión sobre la guerra tomó un tono exclusivamente tecnológico. Las dimensiones operativa y socio-política comenzaron a desvanecerse a la luz de un tratamiento de las capacidades tecnológicas basado en supuesto de que ellas son, en sí mismas, decisivas. Los subsecuentes cálculos sobre la relación entre riesgos y posibles resultados fueron establecidos de tal forma que llevaron a perder de vista la motivación política del conflicto, y a subestimar el papel de los factores sociales.

A pesar de que el impacto de nuevas tecnologías sobre el desempeño de los comandos militares había sido apreciado desde tiempo atrás, a partir de la Segunda Guerra Mundial se da un giro decisivo en esta dirección. Esta guerra dio origen a la primera sistematización de la tecnología militar. Los procesos de investigación y desarrollo sobre equipos militares se vieron, por primera vez en la historia, sistematizados sobre una base científica.⁸ La Segunda Guerra Mundial sirvió para demostrar la magnitud del peso específico de recientes descubrimientos científicos sobre la tecnología militar. Aún antes del descubrimiento de la energía atómica, las aplicaciones militares de nuevas tecnologías se hicieron presentes en el desenvolvimiento de la guerra: el radar, los proyectiles, los nuevos explosivos, etc. Pero sobre todo, la guerra mostraba abiertamente los peligros que entrañaba la presencia de estos nuevos armamentos en manos del enemigo, simbolizados en los bombarderos y proyectiles de largo alcance alemanes.⁹

En 1939 las democracias liberales europeas se encontraron de frente con el fenómeno de la guerra total. Hasta entonces los políticos liberales habían permanecido, intelectual y moralmente, alienados del fenómeno de la guerra. Las guerras de este siglo los obligaron, a pesar de su desagrado, a intentar comprender la naturaleza de la guerra. Durante la Segunda Guerra Mundial los políticos liberales se enfrentaron a la realidad con los "ojos cerrados"; para ellos la guerra era una "aberración" que debía

⁸Smoke. op. cit., p 20

⁹Franklin A Long. "Advancing Military Technology: Recipe for an Arms Race". Current History, Vol 82, No. 484, mayo de 1983, p 216

terminarse lo antes posible.¹⁰ Esta guerra hizo evidente la existencia de una dicotomía entre el pensamiento político y el pensamiento militar. Para los políticos la guerra entrañaba un conflicto moral, para los militares la dimensión política en el campo de batalla quedaba nuevamente reducida a la lucha por la victoria.

Pero la mayor expresión de la nueva dimensión tecnológica de la guerra fue, sin duda, el descubrimiento de la energía atómica. De hecho ella formó parte de la atmósfera militar característica de la Segunda guerra mundial. El nuevo explosivo fue automáticamente incorporado a la retórica y estrategia militar de estos años, es decir, a la destrucción de las fuentes del poder del enemigo -la moral y la capacidad industrial- por medio de la táctica del bombardeo sobre ciudades.

La decisión que llevó al uso de la bomba atómica fue un reflejo y una extensión de un período bélico cuyas características fundamentales fueron: el empleo de sistemas de armamento sólo adecuados para una destrucción indiscriminada y la carencia de límites en el uso de la fuerza provista por estos armamentos. El carácter total de la Segunda Guerra Mundial otorgó la legitimidad necesaria para el ataque y destrucción de las ciudades del enemigo. La posibilidad de la victoria era entendida en función de la utilización racional y efectiva de la totalidad de los recursos de la sociedad y no sólo, como en los tiempos anteriores, del desempeño de las fuerzas armadas en el campo de batalla. La guerra se convirtió no sólo en un esfuerzo, sino en

¹⁰Keegan. op. cit., p 41

un proceso destructivo. El uso de la bomba atómica fue, en este sentido, sólo un paso más en este proceso automatizado de la destrucción.

2. LOS ESTADOS UNIDOS: LA PRIMERA POTENCIA NUCLEAR. EL CAMINO HACIA HIROSHIMA.

En agosto de 1939 Albert Einstein escribía una carta al presidente Roosevelt para informarle sobre los últimos avances en el campo de la física nuclear y hacerle saber la posibilidad de construir bombas explosivas de un nuevo tipo y de un enorme poder. Paralelamente el profesor Paul Harteck comunicaba los mismos avances al Ministerio alemán de la Guerra y señalaba que el país que hiciese un primer uso de los nuevos explosivos podría obtener una ventaja decisiva sobre el resto de las naciones beligerantes.¹¹

Hasta 1942 los alemanes se encontraron en una posición ventajosa con respecto al conocimiento de los fundamentos teóricos de la física nuclear. Sin embargo, los esfuerzos científicos fueron decayendo progresivamente como resultado de la conjugación de una serie de factores. El deterioro general de la posición alemana, como consecuencia del esfuerzo bélico, determinó la carencia de recursos suficientes y la pérdida del entusiasmo de científicos y militares. El liderazgo germano comenzó a mostrar un creciente escepticismo ante la ausencia de resultados inmediatos del proyecto atómico.

¹¹Lawrence Freedman. "The Strategy of Hiroshima". The Journal of Strategic Studies, Vol 1, No. 1, mayo de 1978, p 78

El ímpetu mostrado tras el esfuerzo conjunto de los Estados Unidos y Gran Bretaña por llegar a desentrañar los secretos del nuevo explosivo provenía en gran medida del temor de que Alemania lograra un éxito en esta área y lograra con ello obtener una ventaja decisiva sobre los aliados. Este temor fue, así mismo, la causa de que un gran número de científicos se incorporaran al esfuerzo de investigación y desarrollo. Tanto su preocupación como su interés fueron compartidos por los gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña de quienes recibieron un apoyo incondicional que se tradujo en la creación del Proyecto Manhattan.

En noviembre de 1942 el general Groves, encargado de dicho proyecto, señalaba ya que difícilmente podría concebirse la posibilidad de una defensa frente a la nueva arma en construcción. Frente a este hecho y otras reflexiones sobre el carácter de dicha arma se comenzaron a perfilar los contornos de una nueva discusión estratégica. Sin embargo, Henry Stimson, secretario de guerra de los Estados Unidos todavía mantuvo el punto de vista de que el arma atómica era un nuevo explosivo extraordinariamente poderoso pero tan legítimo como cualquier otro. "El propósito fundamental era la producción de un arma militar y ninguna otra cosa hubiese podido justificar el gasto de esfuerzos, recursos y de tiempo en un momento de guerra".¹²

Para la primavera de 1945 la capacidad de la fuerza aérea japonesa se encontraba ya profundamente deteriorada. En

¹²Freedman. "The Strategy of Hiroshima" p 81

contraste, el número de bajas de bombarderos norteamericanos experimentaba ya un drástico descenso. Esta situación llevaba al Secretario norteamericano de Estado a aceptar la enorme probabilidad de una paz negociada con Japón. En julio de 1945 la disposición japonesa para el establecimiento de los términos para una paz negociada era ya incuestionable. El 12 de julio el Ministro Japonés de Relaciones Exteriores, bajo indicaciones del emperador, giraba instrucciones al embajador japonés en Moscú para que transmitiera a Molotov sus deseos de que la guerra terminase lo antes posible y de que la URSS cooperase como intermediario en el establecimiento de las condiciones para la paz. Los esfuerzos japoneses no encontraron eco en la Unión Soviética.

El 26 de julio se publicaba la declaración de Potsdam, el ultimátum a Japón. A pesar de que los términos de este ultimátum aseguraban a Japón la permanencia de su soberanía, no garantizaban la permanencia de la dinastía real japonesa ni hacían referencia alguna a la bomba atómica. Después del éxito de la primera prueba atómica del 16 de julio, Truman pudo darse cuenta de que contaba con los medios necesarios para terminar la guerra rápidamente sin necesidad de establecer negociaciones o de otorgar concesiones al Japón. Japón rechazó los términos del ultimátum y con ello los altos mandos encontraron la justificación necesaria para la decisión de utilizar la nueva arma. El rechazo de Japón a los términos del ultimátum daba lugar a un impasse que entrañaba el riesgo de una prolongación "innecesaria" de la guerra que pondría en peligro no sólo la vida de miles de norteamericanos sino también precipitaría la

participación de la Unión Soviética en el esfuerzo bélico del Pacífico. La bomba sobre Hiroshima fue lanzada el 6 de agosto; la Unión Soviética declaró la guerra a Japón el 8 de agosto. Una nueva bomba fue lanzada sobre Nagasaki el 9 de agosto y Japón se rendía el 10 de agosto bajo la condición de mantener a su emperador. Los Estados Unidos aceptaban la derrota japonesa el 11 de agosto, no sin la presencia de ciertas estipulaciones, y con ello la guerra llegaba a su fin.

Con el tiempo resultó clara la conjugación de dos factores fundamentales en el proceso que llevaría a la decisión final de recurrir a la bomba atómica: la inercia de un proyecto que formaba parte integral del esfuerzo bélico y la enorme utilidad del poder atómico para ser utilizado como carta de negociación en el marco de la naciente rivalidad soviético-norteamericana.

La decisión de Roosevelt de crear el proyecto Manhattan de 1942 conllevaba en forma implícita la decisión de utilizar la nueva arma en cuanto estuviese disponible si con ello se podía poner fin a la guerra lo antes posible. A pesar de que la razón fundamental que había dado origen al proyecto atómico se había desvanecido con la derrota de Alemania en mayo de 1945, para ese momento el proyecto mismo había pasado ya a formar parte de la totalidad del esfuerzo bélico concentrado en el Pacífico. Cabe señalar que durante las últimas etapas de la guerra se hicieron más evidentes los elementos de la rivalidad soviético-norteamericana. Los Estados Unidos querían evitar, a toda costa, la presencia de reivindicaciones soviéticas en esta área del Pacífico y para ello era indispensable la terminación

inmediata de la guerra. No parecía existir la necesidad de tomar en cuenta otro tipo de consideraciones; la pregunta fundamental no era si la bomba debía o no ser utilizada, sino cómo y cuándo iba a ser empleada.

De esta manera se hacía evidente la presencia de uno de los rasgos característicos de la guerra total. Una vez que todos los recursos de una nación han sido movilizadas resulta sumamente difícil detener la maquinaria del esfuerzo bélico. A la luz de una disparidad entre los actores bélicos, el más fuerte buscará el mayor despliegue posible de sus fuerzas con el objeto de alcanzar una situación de predominio inequívoco. Los fines de la guerra se sitúan entonces por encima de un simple retorno al status quo ante. Bajo esta lógica, la legitimidad incuestionable de la bomba atómica como instrumento militar se tomó desde un principio como dada y se le fundamentó en la necesidad de terminar cuanto antes la guerra.

Es importante hacer hincapié en el hecho de que la decisión de lanzar la bomba no parece haber sido una decisión cuidadosamente sopesada, sino más bien la puesta en práctica de un presupuesto, que puede percibirse en la elección de un blanco eminentemente civil. La elección del blanco fue consecuencia de la lógica militar dominante del bombardeo de ciudades y del enorme deseo de alcanzar una mayor información sobre el carácter, la capacidad y las formas de utilización de la bomba.

Los bombardeos atómicos de 1945 no constituyeron ni la ejecución de una amenaza ni la respuesta al fracaso de una polí-

tica disuasiva, sino el primer, y muy probablemente también el último uso de las armas nucleares bajo una lógica en nada diferente a la empleada en la utilización de los explosivos químicos tradicionales.¹³ Truman afirmaba al poco tiempo de haber tomado la decisión:

No permitamos error alguno sobre esto. Yo contemplé la bomba como un arma militar y nunca dudé en si debía ser utilizada. Los altos asesores militares recomendaban su uso y cuando hablé con Churchill sin dudar me confió su inclinación por el uso de la bomba atómica si ello iba a ayudar a terminar la guerra.

Sin embargo, la consideración vinculada al clima de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética desempeñó, así mismo, un papel de fundamental importancia. Después del éxito de la prueba atómica del 16 de julio, para el momento en el que Truman, Churchill y Stalin se reunían en Potsdam, era evidente ya la modificación de la situación estratégica. Si bien desde la conferencia del Cairo de 1943 los Estados Unidos habían venido presionando a la Unión Soviética para que apoyara el esfuerzo bélico en el Pacífico y declarara la guerra al Japón, para el verano de 1945 el imperativo era lograr terminar la guerra lo antes posible para conjurar la participación soviética y la reivindicación de una ocupación conjunta, tal y como había sucedido en Alemania.

La utilización de la bomba en el Pacífico ofrecía el enorme atractivo de la terminación inmediata de la guerra y de la ausencia soviética en la configuración del orden internacional de dicha zona. De otra manera, los Estados Unidos podían correr

¹³Aron. op. cit., p 320

un riesgo doble: la prolongación del conflicto y la apertura de un nuevo espacio geopolítico a la rivalidad soviético-norteamericana. Es por ello que la evolución de las tensiones en la relación soviético-norteamericana ha llevado a pensar que los Estados Unidos vieron en la utilización de la bomba atómica en Japón la posibilidad de enviar un aviso a la Unión Soviética sobre el enorme poder militar norteamericano.¹⁴

Los bombardeos atómicos sobre Hiroshima y Nagasaki dieron lugar al surgimiento de una serie de condiciones absolutamente novedosas cuya trascendencia e implicaciones serían percibidas sólo en una forma gradual. De ellas la más evidente fue el incremento sin precedentes en la magnitud del poder explosivo de los armamentos. La bomba lanzada sobre Hiroshima tenía un poder explosivo aproximado de 15 kilotonnes o 15 000 toneladas de TNT. A pesar de que desde el punto de vista operativo ó táctico las lecciones que pudieron derivarse de su uso fueron limitadas,¹⁵ la repentina presencia de este poder destructivo casi inconmensurable, sentó las bases de un debate estratégico que de una manera u otra permanece vigente hasta nuestros días.

Las preguntas que emergieron a la superficie se relacionaron con el verdadero carácter de la nueva arma, las implicaciones estratégicas de su existencia, la necesidad de

¹⁴Rufus E Miles. "Hiroshima. The Strange Myth of Half a Million American Lives saved". International Security, Vol 10, No. 2, otoño de 1985, p 139

¹⁵El blanco elegido era de una extrema e incuestionable fragilidad, además, el dominio norteamericano aéreo y la incapacidad japonesa para defenderse o contratacar determinaron la ausencia de problemas operativos en el lanzamiento de las bombas. Ver Miles. op. cit., p 142

desarrollar una política militar que la vinculara con los conceptos y teorías militares vigentes, la posibilidad de que otras naciones llegaran a desentrañar los secretos del átomo, así como con sus efectos y posibles consecuencias en el escenario internacional. Con el paso del tiempo estas preguntas comenzaron a articularse alrededor de tres ejes fundamentales que serían el punto de partida de la formulación de una doctrina estratégica, de un proceso de conceptualización orientado hacia el establecimiento de directrices bajo la forma de un conjunto de axiomas y presupuestos fundamentales.

Estos ejes estuvieron representados por tres consideraciones básicas: los propósitos políticos a los que la nueva arma serviría, la forma de despliegue de la fuerza atómica en función de dichos propósitos políticos y la forma concreta de utilización de dicha fuerza en caso de rompimiento de hostilidades. Las primeras aproximaciones a estas preguntas estuvieron vinculadas al elemento fundamental subyacente a todas ellas: ¿la nueva arma había o no cambiado la naturaleza de la guerra?. La historia de la era nuclear es en gran medida el recuento de la paulatina conformación de una estrategia orientada hacia la incorporación y la adecuación de esta nueva arma revolucionaria a las vicisitudes del escenario internacional, pero es también la historia de los cambios y las modificaciones en el escenario internacional que han sido consecuencia de la aparición de un poder sin precedentes en la realidad human

3. LA NOCION DE POLITICA ESTRATEGICA.

A nivel nacional, la política estratégica constituye, en esencia, la respuesta a los cambios en el sistema internacional que han sido resultado de la aparición de las armas nucleares. La política estratégica se encuentra íntimamente vinculada a la noción de seguridad nacional y en particular a la política de defensa, es decir, de la política orientada al mantenimiento de la seguridad física de los ciudadanos y de la integridad territorial de la nación. En la actualidad el diseño de la política estratégica incluye el proceso de evaluación de las amenazas potenciales que se desprenden de la existencia del poder nuclear y el conjunto de medidas adoptadas para enfrentar esas mismas amenazas. Es por ello que la política estratégica forma parte tanto de la política de seguridad nacional como de la política de defensa de un país. Desde los primeros años de la posguerra, la noción de política estratégica ha estado fundamentalmente vinculada a la orientación de la defensa nacional por la vía nuclear, es decir al desarrollo de una política de defensa basada en el poder de las armas nucleares.

En el ámbito de la política estratégica se conjugan, simultáneamente, acontecimientos que tienen lugar en tres planos prioritarios: 1) el plano del discurso oficial 2) el plano operativo, integrado por la elaboración de planes de guerra, así como por la investigación desarrollo y despliegue de sistemas de armas nucleares y 3) el del control de armamentos nucleares. Estos tres componentes de la política estratégica son, en principio diferenciables, pero en la realidad práctica coexisten a través de una compleja serie de interrelaciones.

Por otra parte, la doctrina estratégica constituye, en teoría, el marco normativo de la política estratégica. La doctrina estratégica es el conjunto de conceptos que, en principio, guían el desarrollo de los elementos de la política estratégica y establecen la coherencia necesaria entre los mismos.

En su sentido más amplio el concepto de doctrina estratégica ha sido definido como el conjunto de conceptos que son normalmente utilizados para describir la posición de un país en el escenario internacional y para definir las políticas orientadas al mantenimiento y mejoramiento de dicha posición. En este sentido, la doctrina estratégica cuenta con dos funciones principales: una descriptiva, orientada hacia la conceptualización de los rasgos fundamentales del espacio en el que la nación se inscribe y otra prescriptiva que establece las bases necesarias para la planeación de las estrategias políticas y militares.¹⁴ La estrategia ha sido también entendida como el arte de la distribución y de la aplicación de los instrumentos militares para el cumplimiento de los objetivos políticos de una nación. Sin embargo, en los tiempos de guerra total, en que los límites entre la estrategia nacional y la eminentemente militar se desvanecen, la estrategia envuelve de hecho a todos los medios del poder nacional.

En un sentido más restringido la doctrina estratégica ha sido definida como el conjunto de "creencias operativas",

¹⁴Raymo Vayrynen. "Eurostrategic Arms Race: Doctrine and their Implications". Current Research on Peace and Violence, No. 1, 1981, p 7

que traducen el enfoque de un país sobre: las cuestiones de investigación y desarrollo estratégico, selección de sistemas de armamentos, planes operativos, políticas sobre control de armamentos, etc. Sin embargo, el paso del tiempo ha mostrado cómo este conjunto de principios, intereses y acciones, identificado con el nombre de doctrina estratégica, en la práctica resulta mucho más complicado y contradictorio que sus diferentes caracterizaciones y definiciones teóricas. Esto es en gran medida el resultado del extremo secreto que envuelve al espacio en donde ocurre la selección y el despliegue real de las fuerzas militares nucleares y a la complejidad del debate público sobre los principios y los objetivos estratégicos fundamentales.¹⁷

¹⁷Fritz W Ermarth. "Contrasts in American and Soviet Strategic Thought". en Reichart F John ed. American Defense Policy, Baltimore, The John Hopkins University Press, c1965, 1982, p 64

CAPITULO II.

LOS PRIMEROS ESBOZOS DE UNA POLITICA ESTRATEGICA.

LOS ANOS DE TRUMAN.

En este capítulo se analizan los primeros esfuerzos de los Estados Unidos para definir una política estratégica. En un primer apartado se estudia el origen y la racionalidad del Plan Baruch que constituyó el primer intento para controlar el nuevo armamento atómico. En el segundo apartado se examina la forma en que aparece por primera vez la noción de la disuasión como marco general de referencia para el diseño de una política estratégica. La tercera y última parte del capítulo está dedicada al análisis del contenido de los primeros planes operativos elaborados por las distintas instancias de los mandos militares.

El objetivo central de este segundo capítulo es desentrañar las contradicciones que surgen entre los postulados de una doctrina estratégica que reivindican la idea de una no utilización del poder nuclear y el contenido de planes operativos que hace evidente la existencia de consideraciones concretas sobre el empleo de armas nucleares.

Apenas a un año de haberse iniciado la era nuclear comenzaron a percibirse las verdaderas características del nuevo tipo de armamento y sobre todo las implicaciones de su uso. La comunidad científica que había estado relacionada con el proyecto Manhattan desempeñó un papel de fundamental importancia en la toma de conciencia de la nueva realidad así como en la gestación

de la primera propuesta sobre un control internacional del poder atómico. Su preocupación se derivaba en gran medida de la aceptación de que los secretos de la energía atómica no eran apropiables y de que, tarde ó temprano, otras naciones llegarían a contar con un poder destructivo equivalente. La reflexión sobre las circunstancias a las que había dado lugar la aparición del poder atómico llevaron en estos años a la identificación de los postulados fundamentales de la nueva era, mismos que cristalizaron en dos vertientes paralelas: el esfuerzo del control internacional encarnado por el Plan Baruch y la disuasión como la piedra angular de la doctrina estratégica norteamericana. Ambas vertientes reflejaban en su propia lógica el postulado de Oppenheimer que sostenía que "hasta entonces el propósito fundamental del complejo militar había sido el logro de la victoria en las guerras, de ahora en adelante su propósito fundamental será el de evitarlas. No puede poseer ya ningún otro propósito de alguna utilidad".¹

El Plan Baruch y la adopción de la disuasión como principio rector fueron el reflejo de una situación que comenzaba a identificar los axiomas fundamentales de la era nuclear: el carácter temporal del monopolio nuclear norteamericano, la irremediable vulnerabilidad de las principales ciudades del mundo frente al poder atómico, las ventajas insustituibles de un ataque repentino, y la necesidad de mantener una capacidad de represalia. En estos momentos se perfilaban los rasgos característicos de los debates que dominarían en el futuro a la discusión estratégica. Entre ellos se pueden mencionar la identificación del peligro de un ataque exitoso sobre las fuerzas

¹Lawrence Freedman. The Evolution, p 46.

nucleares de los Estados Unidos y la imposibilidad de una certeza absoluta del poder de la disuasión frente a circunstancias imprevisibles (por ejemplo, la presencia de armas nucleares en manos de hombres "irracionales)". Sin embargo, aún no existía una elaboración sistemática de estas consideraciones sino sólo una serie de indicios que esbozaban las líneas de un debate encaminado hacia la conformación de una doctrina estratégica.

La incorporación de las armas nucleares en el sistema internacional determinó el surgimiento de nuevas variables en el marco de las relaciones entre los Estados. La identificación de estas variables tuvo como origen la toma de conciencia sobre la nueva realidad nuclear, misma que llevó a plantear la ilegitimidad de cualquier política que contemplara el uso militar de las armas nucleares. De esta manera las nociones de la disuasión, la proliferación y el control de la energía atómica pasaron a formar parte de la lógica del sistema internacional de la posguerra.² Los Estados Unidos, por su parte, respondían al nuevo reto a través de la formulación de una política estratégica que tuvo como primeras manifestaciones al Plan Baruch y a la elaboración informal de una estrategia disuasiva.

1. EL PLAN BARUCH.

²Para Gaddis un sistema internacional existe cuando se cumplen dos condiciones básicas: 1) la presencia de una interconexión entre las diferentes unidades que integran al sistema de tal forma que aquellos cambios que ocurran en una parte del sistema produzcan alteraciones en el resto del mismo y 2) que el comportamiento global del sistema no corresponda plenamente ni a las expectativas, ni a las prioridades de las unidades individuales. Véase John Lewis Gaddis. "The Long Peace. Elements of Stability in the Postwar International System", International Security, Vol 10, No. 4, p 102.

El plan Baruch constituyó la primera aproximación oficial de los Estados Unidos a los innumerables problemas inaugurados por la era nuclear. El esquema de dicho plan, presentado ante el foro de las Naciones Unidas en 1946, contemplaba la creación de una Autoridad Internacional del Desarrollo Atómico que tomara el control sobre todas las fases del desarrollo y del uso de la energía atómica, desde el aprovisionamiento de las materias primas, hasta la operación de reactores para el ejercicio de la investigación y el desarrollo nuclear. En este esquema ningún Estado tendría acceso al poder atómico militar y existiría una entidad supranacional con capacidad para imponer sanciones.

El plan estipulaba que la nueva autoridad no dependería del Consejo de Seguridad de la ONU, de forma tal que sus disposiciones serían inmunes al veto de alguno de los cuatro miembros permanentes del Consejo. El Plan Baruch era el eco de las inquietudes de la comunidad científica; los lineamientos formulados en el plan provinieron del reporte del secretario de Estado Dean Acheson y de David Lilienthal, Jefe de la Autoridad del Valle de Tennessee. A los cinco días de que Baruch presentara su propuesta ante la ONU, el delegado soviético Andrei Gromyko presentaba una contra-propuesta soviética que establecía como primer paso la creación de una convención internacional que prohibiera el empleo de aquellas armas que estuviesen basadas en la energía atómica. Quienes se adhirieran a dicha convención se comprometerían a no emplear, producir ó almacenar armas nucleares y a destruir en un plazo máximo de tres meses las existentes. Una serie de comités bajo los auspicios de la ONU circularían la

información científica e implementarían los sistemas de salvaguarda. La propuesta soviética dejaba claro que cualquier organización dedicada a vigilar la energía atómica debía incluir en sus estatutos el derecho de veto.³

Las propuestas soviética y norteamericana fueron formuladas sin que se abriera la posibilidad de establecer una vía intermedia entre ellas. Pronto salieron a la luz numerosos puntos de conflicto que sólo llevaron a un impasse de cerca de tres años. La propuesta norteamericana, fundamentada en un esquema que hacía depender la seguridad de la posguerra de una reestructuración del orden internacional, exigía una renuncia parcial a la soberanía nacional en el área de los armamentos, condición que parecía poco viable como excepción a la regla de las relaciones entre los Estados. Para los soviéticos esta condición equivalía a una interferencia en los asuntos de la jurisdicción interna del Estado. El compromiso norteamericano con una diplomacia de "corte liberal" se encontraba arraigado en su propia historia y se veía reforzado por el terror, ya abiertamente declarado, a las armas nucleares. La posición soviética era igualmente el reflejo de su experiencia histórica y del rechazo a un acuerdo que implicaba una desventaja. Para ese momento los Estados Unidos habían ya construido y utilizado la bomba atómica, contaban con la ventaja del conocimiento. Para los soviéticos ésta situación sólo podía dar lugar a una relación absolutamente inequitativa que se hacía evidente en la renuencia norteamericana a revelar sus conocimientos antes del establecimiento de alguna forma de

³Michael Mandelbaum. The Nuclear Question: The United States and Nuclear Weapons, 1946-1976, Cambridge Mass., Cambridge University Press, c 1979, p 24.

control internacional. La capacidad de negociación norteamericana se vio limitada por la oposición del congreso a la propagación del conocimiento de la física nuclear, así como por la renuencia del sector militar a la delegación del control sobre el nuevo tipo de armamento. La propuesta norteamericana perdió su fuerza a lo largo de tres años de negociaciones infructuosas. La incompatibilidad de las posiciones fue progresivamente asumida, sin que se intentaran posiciones alternativas. Para los Estados Unidos sólo existía una posibilidad: el control internacional de la energía atómica a través del Plan Baruch.⁴

Las intenciones de las superpotencias de llegar a un tipo de acuerdo comenzaron a desvanecerse hasta desaparecer por completo. Las negociaciones sobre el control de la energía atómica se vieron rebasadas por la creciente confrontación soviético-norteamericana. El esfuerzo diplomático fracasó como consecuencia del creciente deterioro de las relaciones este-oeste.⁵

La interacción entre la presencia de la bomba atómica y el desarrollo de la guerra fría fue un proceso sumamente complejo. La existencia de la bomba contribuyó a acentuar las diferencias y las divisiones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética e hizo aparecer en el horizonte la posibilidad de una guerra. La guerra fría, estrechamente asociada con la nueva naturaleza del poder, constituyó el marco de referencia obligado para la percepción del valor real del poder atómico. La guerra

⁴Dyson Freeman. Weapons and Hope, New York, Harper and Row Publishers, 1984, p 171.

⁵Freedman. The Evolution., p 171

fría y la era nuclear caminaron de la mano desde sus orígenes; los términos irresolubles de las propuestas sobre control de la energía atómica contribuyeron a incrementar las tensiones entre los bloques. Este plan surgía al poco tiempo de la instalación de gobiernos de corte soviético en Europa Oriental y justo antes de la declaración de la doctrina Truman y de la adopción definitiva de una línea dura en las relaciones de los Estados Unidos con la URSS. La guerra fría, por su parte, proyectó su sombra sobre las sucesivas propuestas de control nuclear que siguieron al Plan Baruch. Los términos de dicho plan se convertían en el prolegómeno de la verificación como principal obstáculo a la concertación de un acuerdo entre las superpotencias. El Plan Baruch fue definitivamente abandonado con la terminación del período de deliberaciones de la comisión norteamericana de energía atómica en noviembre de 1949, a los dos meses de la primera explosión atómica soviética.⁴

2. LA FORMULACION DE LA ESTRATEGIA DE LA DISUASION.

Los primeros esbozos de una estrategia disuasiva para las armas nucleares se derivaron del análisis y de las especulaciones sobre las características de la nueva arma y sobre los problemas técnicos para su inserción en la realidad militar vigente. A pesar de haber sido el responsable de la decisión de utilizar la bomba atómica, el presidente Truman se mostró renuente a hacer de la bomba atómica la piedra angular de la estrategia militar de los Estados Unidos. Las razones que llevaron al presidente de los Estados Unidos a decidir el uso de

⁴Mandelbaum. op. cit., p 33

la bomba se habían desvanecido e incluso comenzaban a ser cuestionadas. En repetidas ocasiones Truman manifestó su rechazo a considerar a la bomba como un instrumento más del poder militar; la bomba sólo podía ser un instrumento de último recurso. Sin embargo, las diferentes manifestaciones de la rivalidad soviética norteamericana determinaron que Truman se viera obligado a matizar sus opiniones.

Truman estableció los fundamentos de la planeación estratégica de los Estados Unidos en la posguerra. En 1946, con la aprobación de la ley sobre energía atómica, se definieron los lineamientos de una política que hizo de las armas nucleares una realidad independiente del arsenal militar de los Estados Unidos; las armas nucleares estarían bajo la autoridad exclusiva del presidente. Dicha ley estableció vínculos de coordinación entre la comisión de energía atómica y los militares. En este esquema la totalidad de los asuntos nucleares se encontró bajo el control civil de la comisión y sólo bajo la presencia de órdenes presidenciales podía ser parcial ó totalmente delegada a los militares.⁷

Durante los primeros años de su gobierno, Truman permaneció prácticamente aislado de la totalidad de los asuntos vinculados con una estrategia nuclear. Su aparente desagrado frente al poder atómico y el secreto obsesivo en el que este se veía envuelto redujeron la discusión estratégica al espacio de la comunidad científica vinculada con el Proyecto Manhattan y preocupada

⁷Paul Bracken. The Command and Control of Nuclear Forces, New Heaven, Yale University Press, 1982, p 153

por los problemas impuestos por la nueva realidad nuclear. Se puede decir que en las altas esferas políticas y militares de los Estados Unidos, la situación fue de una desinformación casi absoluta que pudo apreciarse en el hecho de que hasta 1947 Truman no estuvo informado sobre el tamaño del arsenal norteamericano. Durante estos años sus esfuerzos y sus preocupaciones se vieron abocados al establecimiento de un control civil sobre los recursos nucleares, a los procedimientos de construcción y desarrollo del arsenal nuclear, así como a los esfuerzos diplomáticos para el control internacional de la energía atómica. A pesar de los obstáculos que esta última meta enfrentó, por las presiones de políticos y militares que veían en el arma nuclear un instrumento privilegiado de los Estados Unidos y por las dificultades inherentes al proceso de las negociaciones, el control internacional permaneció hasta 1948 como la única política oficial de los Estados Unidos en materia de armas nucleares.⁹

En este período, la discusión estratégica entre los científicos comenzó a dar a luz las ideas que más tarde se conjugarían y darían lugar a una estrategia oficial de disuasión. La voz principal de este debate fue la de Bernard Brodie, cuyo libro El arma absoluta de 1946 se convirtió en la primera versión informal de una estrategia nuclear disuasiva. Para Brodie, la reflexión acerca de la guerra debía partir, en lo sucesivo, de la simple existencia de la bomba y de su poder destructivo nunca antes imaginado. Señalaba que en un futuro no lejano la nueva

⁹David A. Rosenberg. "The origins of Overkill. Nuclear Weapons and American Strategy, 1945-1960", International Security, Vol 7, No. 4, primavera de 1983, p 12

arma estaría disponible en cantidades considerables y de esta manera hacia referencia a uno de los axiomas fundamentales de la era nuclear: la inexistencia de una defensa efectiva frente al poder destructivo del poder nuclear. Las palabras de Brodie esbozaban la nueva realidad en la que la gran mayoría de los Estados se encontrarían indefensos frente a un ataque nuclear y en la que no resultaba improbable la proliferación nuclear.⁹

El libro de Brodie marcó un cambio dramático en el carácter del pensamiento estratégico-militar que pudo percibirse en tres áreas fundamentales: por un lado este pensamiento adquirió un tono "científico-civil" resultado de la participación de politólogos, físicos, analistas y economistas en la reflexión estratégica. Por otra parte, el centro de la discusión estratégica se trasladó de Europa a los Estados Unidos y finalmente, en la apreciación del carácter distintivo del arma nuclear y la consecuente identificación de la disuasión como único objetivo del poder nuclear.

A pesar de que el concepto de la disuasión se encontró presente en la teoría estratégica clásica, ésta le otorgaba un valor de corto plazo y nunca llegó a considerarlo como un fin en si mismo. La disuasión no podía pretender alcanzar un valor equivalente al de la victoria. Los orígenes modernos del concepto de disuasión se encuentran en los escritos del polaco Jean de Bloch (1836-1902) que en su libro El futuro de la guerra sostenía que el carácter destructivo de los armamentos modernos hacía

⁹Michael Krepon. Strategic Stalemate. Nuclear Weapons and Arms Control in American Politics, Londres, The MacMillan Press, c1984, p 57.

impensable una guerra ya que dificultaba el camino a la victoria definitiva y, en cambio, conllevaba el riesgo del aniquilamiento de los pilares sociales y económicos de las naciones beligerantes. Sin la posibilidad de una victoria, la guerra no podía poseer ningún propósito lógico.¹⁰ Los ejemplos más notables de la disuasión como estrategia militar pudieron apreciarse en el papel disuasivo de los grandes acorazados durante el período anterior a la Primera Guerra Mundial y en la construcción en de la Línea Maginot en Francia para alcanzar la superioridad táctica de la defensa. El tamaño y la sofisticación alcanzada por los buques los convirtieron en blancos vulnerables, y los avances en la movilidad de la ofensiva durante la Segunda guerra mundial demostraron su superioridad.¹¹

Pero la práctica disuasiva verdaderamente similar a la contemplada para las armas nucleares fue la mantenida durante la Segunda guerra mundial en donde el temor a una represalia determinó la autorestricción en el empleo de gases de mostaza.¹² El razonamiento subyacente a dicha práctica era relativamente simple y se basaba en la presencia de amenazas represoras al uso de ciertos armamentos previamente identificados. Era la lógica de la represalia como la mejor forma de disuasión de una agresión.

La ventaja inconmensurable que las bombas atómicas ofrecían a la estrategia ofensiva, otorgó una legitimidad

¹⁰Richard L. Curl. "Strategic Doctrine in the Nuclear Age". Strategic Review, Vol III, No. 1, invierno de 1975, p 47

¹¹Mary Kaldor. The Baroque Arsenal, Londres, Andre Deutsch, 1981, p 38

¹²Freedman. The Evolution., p 40

incuestionable al concepto de la disuasión. En 1946 el general Arnold, jefe del comando aéreo norteamericano durante la Segunda guerra mundial, afirmaba que la mejor forma de la defensa era aquella que garantizaba la ejecución de una represalia "incluso después de haber recibido el mayor ataque que el adversario pudiera lanzar".¹³ La perspectiva de un sistema internacional en el que más de una nación pudiera contar con el poder nuclear llevó a trastocar el carácter de la guerra como medio para la solución de los conflictos entre las naciones. Las armas nucleares entrañaban, ante todo, la posibilidad de una destrucción recíproca e inaceptable.¹⁴ Al vislumbrar la posibilidad de una agresión atómica, la importancia de la amenaza de una represalia como práctica disuasiva adquirió una mayor relevancia; la visualización de cualquier otro tipo de aplicación política al poder de las armas nucleares se convirtió en una hazaña prácticamente imposible. Las pocas esperanzas que rodeaban al proyecto del control internacional de las armas nucleares sirvieron como reconfirmación de esta importancia. La ilusión de la abolición de las armas nucleares se agotaba y daba paso a la idea de la disuasión como última esperanza al encuentro de una manera no sólo aceptable, sino sobre todo segura de convivir con ellas.

El temprano desarrollo de una estrategia disuasiva surgió también de los análisis sobre las tácticas viables para la utilización de la bomba. Estos análisis, enmarcados en el esquema

¹³Freedman. The Evolution., p 41.

¹⁴Bernard Brodie. "The Continuing Relevance of On War" en von Clausewitz Carl. On War, Michael Howard y Peter Paret trad., Princeton N.J. Princeton University Press, p 43.

de las tácticas aéreas, comenzaron a ser extendidos a una realidad que vislumbraba la existencia de dos actores nucleares. Los principales puntos contemplados en estos estudios fueron: la definición de las ciudades como blancos "ideales" y el valor decisivo del ataque sorpresa dado que ofrecía la posibilidad de despojar al adversario de su capacidad represora. De esta manera se llegó a la conclusión de que el único propósito real de un ataque sorpresa era la destrucción de las instalaciones militares del enemigo. Sin embargo, las dificultades técnicas de precisión de ataques de largo alcance hacían impracticable esta estrategia. Los enormes atractivos de la estrategia "por sorpresa" llevaban a vislumbrar un laberinto nuclear en el que los actores se perseguirían continuamente pero siempre con el temor de ser "sorprendidos" por la espalda.

En estos años Brodie llegaba a la conclusión de que el paso vital del programa de seguridad nacional de los Estados Unidos para la era de las bombas atómicas era "la toma de medidas que garantizarán y que asegurarán, en caso de un primer ataque, la posibilidad de responder en forma equivalente".¹⁵ El único propósito de las fuerzas nucleares sería evitar la guerra a través de una capacidad militar que garantizara la posibilidad de responder a un ataque nuclear. La perspectiva inevitable de una bipolaridad nuclear en el espacio mismo de la guerra fría, determinó el desarrollo de una política estratégica fundamentada en la disuasión. La noción de la disuasión estratégica fue el resultado de dos realidades innegables: la aceptación de que las

¹⁵Jan M Lodal "Deterrence and Nuclear Strategy", Daedalus, vol 109, No. 4, otoño de 1980, p 155

armas nucleares eran verdaderamente diferentes y el reconocimiento de que tarde ó temprano emergería una rivalidad nuclear. Las armas nucleares sólo podían inaugurar una "era disuasiva".¹⁴

Durante los primeros años de la era nuclear, cuando la teoría de la disuasión nuclear se encontraba aún en gestación, la existencia del monopolio nuclear norteamericano y las esperanzas depositadas en las posibilidades creadas por la ONU fueron consideradas como la mejor garantía de la paz. Si bien es cierto que desde 1946 Brodie había dado voz a las ideas compartidas por otros colaboradores sobre el papel eminentemente disuasivo de las armas nucleares, no fue sino hasta 1948 que comenzó a articularse la primera versión oficial de la disuasión. Esta formulación fue en gran medida resultado del creciente deterioro de las relaciones soviético norteamericano, pero sobre todo de las profecías de una bipolaridad nuclear que poco después quedaron confirmadas con la explosión soviética de 1949.

La conformación del sistema internacional de la posguerra estuvo determinada por la división del mundo en esferas de influencia; la estructura del sistema reveló la nueva distribución del poder en dos polos antagónicos. La bipolaridad fue el rasgo distintivo de una realidad internacional que reflejó la concentración del poder económico y militar en las dos potencias emergentes: los Estados Unidos y la Unión Soviética. La definición de las respectivas áreas de influencia influyó en la articulación de una política de seguridad geográficamente

¹⁴Aron. op. cit., p 404

"discontinua". Los Estados Unidos como líder del "mundo libre" asumieron su responsabilidad sobre la totalidad de su esfera de influencia y la consecuente "globalidad" de su propia seguridad. La formulación oficial de una política estratégica disuasiva fue una parte integral del esfuerzo mayor encaminado a la implementación de una política de seguridad nacional.

En julio de 1947 el gobierno norteamericano aprobaba la ley de la seguridad nacional que creaba una estructura gubernamental que tomaría bajo su control todos los asuntos relacionados con la seguridad nacional de los Estados Unidos.¹⁷ En forma paralela, la administración Truman puso en práctica una nueva política exterior para los Estados Unidos encaminada a la contención del expansionismo soviético. La política de la contención cristalizó en la Doctrina Truman formulada en 1947 que otorgó una dimensión global a la seguridad nacional. Los Estados Unidos debían apoyar a los pueblos libres que mostraran su resistencia a los intentos de subyugación de "minorías externas".

La nueva política exterior dio a la estrategia de la disuasión un objetivo concreto. Al ser enmarcada en el contexto más amplio de la contención, la disuasión alcanzó un sentido y un propósito real. Sin embargo, éste sería un proceso largo y paulatino. Hay que recordar que en 1945 la bomba atómica era sencillamente el explosivo más poderoso de la historia y su uso había servido a los mismos propósitos que los de sus predecesores.

¹⁷Smoke. op. cit., p 46

La crisis de Berlín de 1948 dio lugar a un debate en el interior del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos que giró en torno a la conveniencia y la necesidad de formular una política estratégica que otorgara un papel y una función a las armas nucleares. En septiembre de 1948 fue aprobado un documento que recomendaba la búsqueda de una aplicación política al poder nuclear y argumentaba que de lo contrario, los soviéticos podrían mostrar una mayor disposición a la agresión.

La crisis de Berlín de 1948 enfrentó a las superpotencias y descubrió a la Unión Soviética como enemigo real de los Estados Unidos. Esta crisis se convirtió en el catalizador de la formulación de una política de seguridad nacional para la era nuclear. La contención y la disuasión fueron las dos caras de esta política. A pesar de que las esferas de acción de una y otra fueron delimitadas, en la práctica ambas se combinaron para alcanzar los objetivos de la seguridad nacional de los Estados Unidos. La seguridad nacional de los Estados Unidos podría ser preservada a través de una estrategia nuclear disuasiva y los retos cotidianos a su seguridad serían enfrentados con la implementación de una política de contención en los ámbitos político, económico y diplomático.

La percepción de los síntomas más evidentes de la rivalidad soviético-norteamericana, de la guerra fría y las estimaciones sobre la capacidad nuclear norteamericana -a partir de una serie de pruebas nucleares realizadas en 1948 y del desarrollo del primer bombardero norteamericano de largo alcance B-36-

constituyeron el punto de partida a la primera consideración sobre el uso de las armas nucleares.

En 1947 George F. Kennan había acuñado el concepto de la contención al referirse a la necesidad de mantener frente a la URSS una política paciente, firme y vigilante. Para Kennan la única posibilidad de resolver las diferencias con la URSS, residía en la aceptación mutua de las respectivas esferas de influencia. La estrategia de firmeza y paciencia propuesta por Kennan estaba definida por cuatro elementos fundamentales:

- 1) La aceptación pública, aunque no provocativa, de las diferencias con la URSS y el abandono de los esfuerzos encaminados a resolverlas.
- 2) La contención de los subsecuentes intentos de expansión.
- 3) La reconstitución de la fuerza militar norteamericana y la consideración de las demandas de ayuda militar y económica expuestas por los aliados.
- 4) La continuación de las negociaciones con el propósito de registrar los puntos de aceptación soviética y de lograr el apoyo de los aliados frente a posibles violaciones de los acuerdos alcanzados.¹⁰

En su proyecto de contención Kennan proponía un enfoque particularista y antilegalista que abandonara las pretensiones de "universalismo internacional" y que se acercara más a un esquema regido por el balance del poder. El interés nacional estaría mejor protegido en un balance de poder que impidiera el dominio de un país ó de un grupo de países y que abandonara la pretensión de una reestructuración del orden internacional. En este marco los Estados Unidos debían identificar las regiones

¹⁰John L. Gaddis. Strategies of Containment, Nueva York, Oxford University Press, 1982, p 22.

veraderamente vitales para su seguridad y dejar de preocuparse por el carácter de la organización política de los Estados.

Los objetivos fundamentales de una política de contención eran: el restablecimiento del equilibrio del poder, la reducción de la habilidad soviética para proyectar su influencia, y el logro de una modificación en la visión soviética sobre las relaciones internacionales que permitiera el establecimiento de marcos de negociación para la solución de las diferencias. Esta última meta podía ser alcanzada a través de la presencia de una receptividad positiva a las iniciativas soviéticas y de una firmeza ante sus agresiones.

En la propuesta de contención de Kennan las fuerzas armadas eran un elemento no sólo indispensable sino insustituible para la credibilidad de una posición política, la efectividad de una estrategia disuasiva, así como para la preservación de la confianza de los aliados. Sin embargo, sostenía que la utilización del poder militar presentaba una serie de limitaciones, sobre todo en el marco de una democracia que hace de las fuerzas armadas un factor fijo y poco movable de la política exterior. La meta última de una política de contención debía ser el apoyo al surgimiento de centros independientes de poder en Europa y Asia y no la división del mundo en esferas de influencia soviéticas y norteamericanas. La recuperación europea permitiría el restablecimiento de un equilibrio, no sólo por la presencia de un polo de poder alternativo, sino porque en la medida en que se convirtiera en el "hogar de una civilización próspera" podría llegar a erosionar la unidad del mundo

comunista. Para Kennan las bombas atómicas, como cualquier otra arma de destrucción masiva, podían destruir al enemigo pero no representaban ninguna utilidad para la eventual modificación de su conducta.¹⁹

Los grandes retos que la política exterior de Truman se vio obligada a enfrentar durante los primeros años de la posguerra, y en concreto la aceptación de la rivalidad soviético-norteamericana, influyeron en la simpatía del presidente por el esquema de balance de poder propuesto por Kennan. La reestructuración del balance del poder implicaba la defensa de las áreas verdaderamente vitales para los Estados Unidos, que para Kennan se ubicaban en Europa, Japón y el Medio Oriente, a través del apoyo irrestricto a su emergencia como centros alternativos de poder. Para ello Kennan recomendaba la utilización de los medios económicos de la contención por medio de la implementación de planes de recuperación económica. La contención tendría como expresión última a la disuasión nuclear. Las armas de destrucción masiva sólo podían tener un propósito racional: la disuasión del desencadenamiento final de las hostilidades. Las armas nucleares hacían de la guerra un fin en sí mismo y de ninguna manera un instrumento para la obtención de ciertos objetivos.²⁰

Sin embargo, una serie de acontecimientos fueron distanciando a la política de contención del gobierno de Truman de las interpretaciones y recomendaciones de Kennan. Esta

¹⁹Gaddis. Strategies of Containment, p 45

²⁰Gaddis. Strategies of Containment, p 80

distancia quedaría plasmada en una serie de decisiones importantes como la creación de la OTAN, el desarrollo de la bomba termonuclear, la división de Alemania y la formulación de una nueva política de seguridad nacional cristalizada en el documento del Consejo de Seguridad Nacional NSC-68.

La explosión atómica soviética de 1949 llevó a los Estados Unidos a abocarse a la búsqueda de una estrategia que diera una mayor importancia a las armas nucleares. Los programas de investigación y desarrollo fueron orientados hacia el alcance de mayores niveles de destrucción y cristalizaron en la construcción de la bomba de hidrógeno. La bomba de hidrógeno representó un salto cuántico de la capacidad destructiva. La decisión del gobierno norteamericano de construir dicha bomba se enfrentó a la oposición de Oppenheimer, Brodie y Lilienthal. Para ellos la bomba de hidrógeno era un arma genocida que sólo podía ser útil a estrategias orientadas al exterminio de poblaciones civiles. La bomba de hidrógeno se convirtió en el catalizador de un nuevo debate. La discusión no se centró más en las cuestiones morales sino en las implicaciones de la construcción de esta arma para el clima de las relaciones soviético-norteamericanas. Para ese momento los soviéticos ya habían detonado su primera bomba nuclear y ello permitía suponer que en unos años adquirirían una capacidad termonuclear. De esta manera las predicciones de Brodie quedaban confirmadas y determinaban la apertura de dos vías alternativas para la política estratégica norteamericana: el rumbo de una creciente capacidad destructiva o bien la búsqueda de una estrategia que disminuyera la dependencia frente a las armas nucleares. La pregunta fundamental del debate suscitado por

la bomba termonuclear estaba directamente vinculada a su utilidad. Tal y como Kennan lo señalaba en enero de 1950:

las armas de destrucción masiva son parte integral [...] de nuestra fuerza militar que buscaremos utilizar en forma deliberada e inmediata en caso de un conflicto militar con la Unión Soviética o mantendremos dichas armas en nuestro arsenal nacional sólo [como instrumento de] disuasión al uso de armas similares en nuestra contra?²¹

La crisis de Berlín de 1948, la caída de China nacionalista en 1949 y la aparición de la bomba soviética en ese mismo año llevaron a Truman a descartar de nuevo la alternativa del control nuclear. En este escenario, la posibilidad de que los soviéticos pudieran construir la bomba termonuclear antes que los Estados Unidos representaba un riesgo innecesario. Truman decidía la construcción de la bomba termonuclear y de esta manera confirmaba la participación norteamericana en la carrera armamentista y definía el imperativo estratégico de los Estados Unidos: el mantenimiento de un margen de superioridad nuclear. Si Berlín fue el punto de partida, el desencadenamiento de la crisis coreana en junio de 1950 se convirtió en el catalizador final de la formulación de una política de seguridad nacional que reconoció oficialmente a la confrontación soviético norteamericana y que cristalizó en el documento del consejo de seguridad nacional NSC-68. Las primeras y principales manifestaciones de la nueva política de seguridad de nacional fueron la decisión de seguir adelante con el proyecto de la bomba termonuclear y la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN en 1949.

²¹Freedman. The Evolution., p 66

En efecto, el documento NSC-68, aprobado en septiembre de 1950, ofreció la perspectiva de una hostilidad permanente e irremediable entre el "mundo libre" y el "mundo comunista". La guerra no sólo podía ser resultado de coyunturas incontrolables en situaciones críticas, sino también de agresiones premeditadas por parte de la Unión Soviética. El NSC-68 tenía como objetivo primordial "la preservación de la integridad y la vitalidad del "mundo libre"". Asociaba los intereses de los Estados Unidos con el mantenimiento de una diversidad que se expresara en un balance de poder, pero rechazaba la distinción entre intereses vitales y periféricos y proponía en cambio una defensa de perímetro que estableciera un cordón de fuerzas convencionales. De esta manera la política de seguridad nacional definió los intereses de los Estados Unidos en función de la amenaza soviética.²²

A diferencia del esquema de Kennan la contención del NSC-68 enfatizó la importancia de la capacidad militar y otorgó un papel secundario a los medios políticos, económicos y psicológicos. A pesar de que el énfasis militar tuvo una orientación práctica eminentemente convencional, llevó a plantear el imperativo de la superioridad para la credibilidad de la disuasión nuclear norteamericana. Este imperativo era la consecuencia "lógica" de una relación nuclear bipolar que incrementaba los incentivos a favor de una estrategia de primer ataque. Para los políticos norteamericanos las características inherentes a una sociedad totalitaria se traducían en una ventaja soviética para la implementación de este tipo de estrategia.

²²Mandelbaum, op.cit., p 45

Cabe señalar que el NSC-68 rechazó la propuesta de una adhesión formal a una política de "no uso nuclear" por su incompatibilidad con el compromiso adquirido con los aliados europeos y por que podía interpretarse como un síntoma de debilidad por parte de los Estados Unidos.²³

El NSC-68 no proponía ninguna reducción del arsenal atómico de los Estados Unidos y esbozaba los primeros trazos de una estrategia de respuesta flexible al establecer como objetivo el desarrollo de una capacidad de respuesta controlada. Los Estados Unidos debían contar con una capacidad de respuesta para cualquier nivel de agresión y que a la vez evitara el riesgo de una escalada innecesaria. El desencadenamiento de la guerra de Corea comprobó la dificultad en el establecimiento de una distinción clara entre intereses vitales y periféricos y reforzó las tesis que sostenían que las capacidades militares del "mundo libre" eran insuficientes. Así mismo, la experiencia de Corea llevó a la conclusión de que las armas atómicas no podían, por sí mismas, disuadir las agresiones limitadas del comunismo. La estrategia sostenida por los Estados Unidos en la guerra de Corea fue consistente con el espíritu del NSC-68, con el mantenimiento de un equilibrio entre la necesidad de limitar una guerra y las demandas impuestas por la credibilidad frente a los compromisos contraídos por la política exterior de los Estados Unidos.²⁴

3. LOS PLANES DE GUERRA 1945-1953. LA UTILIZACION MILITAR

²³Freedman. The Evolution., p 71

²⁴Gaddis. Strategies of Containment, p 113

DEL PODER NUCLEAR.

La ausencia de directrices claras y específicas sobre una política nuclear, aunada a la atmósfera de secreto que rodeaba a todo lo relacionado con la energía nuclear retrasó el surgimiento de una planeación nuclear coordinada. Durante los dos primeros años de la posguerra el Estado Mayor Conjunto no revisó ni aprobó ningún plan sobre el uso de la bomba atómica para situaciones de confrontación militar.

La primera lista operativa de blancos fue preparada en el verano de 1947 y fue incorporada al Plan Broiler (Joint Outline Emergency War Plan). Los planes de guerra Frolic y Halfmoon sustituyeron al plan Broiler y dieron un papel prioritario a la ofensiva atómica aérea. Su objetivo era contener el avance de las fuerzas convencionales del enemigo y destruir los centros industriales y urbanos de vital importancia para el esfuerzo bélico. El plan Halfmoon estipulaba la distribución de 50 bombas atómicas contra las 20 principales ciudades soviéticas de tal forma que se pudiera paralizar la capacidad industrial soviética.²⁵ Estos planes retomaban los lineamientos generales del bombardeo estratégico aéreo de la Segunda Guerra Mundial. La lógica del bombardeo estratégico contra blancos urbano-industriales se basaba en su utilidad para provocar el colapso de la moral del adversario. No obstante, este tipo de bombardeos adolecía de las limitaciones técnicas ya que no ofrecía criterios para una selección discriminatoria de blancos.

²⁵Aaron L. Friedberg. "A History of the U.S. Strategic Doctrine" The Journal of Strategic Studies, Vol 3, No. 3, p 45

Los mismos factores que enfatizaron la prioridad de los ataques sobre blancos urbano-industriales estuvieron presentes en la etapa inicial de la era nuclear. Las limitaciones tecnológicas más evidentes fueron el tamaño aún sumamente pequeño del arsenal norteamericano y el alcance limitado de las aeronaves.²⁴

A pesar de la existencia de indicios que revelaban la gestación de una política nuclear, el desagrado de Truman frente a la bomba atómica se pudo apreciar en su decisión de elaborar un plan exclusivamente convencional como primera alternativa. Los trabajos sobre dicho plan se vieron interrumpidos por la crisis de Berlín, misma que determinó el desbordamiento de la presión militar para definir el papel militar del arsenal nuclear. En este contexto el secretario de defensa, James Forrestal, ordenó la elaboración de un programa sobre las necesidades de una hipotética ofensiva atómica. El resultado fue un informe centrado en el análisis de la tensión entre las prerrogativas presidenciales sobre el uso de las armas atómicas y la innegable necesidad de una preparación de planes y disposiciones para su eventual utilización.

En septiembre de 1948 el Consejo de Seguridad Nacional aprobaba un documento, el NSC-30 que reconocía la necesidad de una capacidad militar que permitiera la mejor utilización de los recursos disponibles, incluida la bomba atómica. Este documento dejaba en manos del presidente el poder de decisión sobre el uso de las armas nucleares. El NSC-30 constituyó, hasta 1959, el

²⁴Jeffrey Richelson. "Population Targeting and U.S. Strategic Doctrine". The Journal of Strategic Studies, Vol 8, No1, marzo de 1985, p 7

único documento del Consejo de Seguridad Nacional, aprobado por el presidente, sobre política estratégica.²⁷

El documento NSC-20/4 preparado por el Departamento de Estado y firmado por el Consejo de Seguridad Nacional en noviembre de 1948 definía los objetivos generales en caso de una guerra con la Unión Soviética. La meta principal era la eliminación o por lo menos la erosión del control del gobierno soviético sobre su territorio y su esfera de influencia. El documento no contenía requisitos predeterminados para una derrota incondicional ni contemplaba la necesidad de una ocupación territorial. Las directrices establecidas en el NSC-20/4 representaron la totalidad de la estrategia militar del gobierno de Truman, renuente a establecer especificaciones sobre el uso de la bomba atómica.²⁸

Sin duda alguna, las dificultades técnicas en los diferentes componentes de la capacidad nuclear norteamericana hicieron difícil la formulación de una verdadera estrategia nuclear.²⁹ Los primeros estrategas nucleares tuvieron que enfrentar un reto de una magnitud considerable. El territorio soviético era de vastas dimensiones y los mapas disponibles eran sumamente deficientes.

²⁷Rosenberg. "The origins of...", p 13

²⁸Rosenberg. "The origins of...", p 14

²⁹Entre 1945 y 1948, el período del monopolio nuclear norteamericano, el arsenal y la capacidad de distribución de los EU eran sumamente limitados. En julio de 1948 50 bombas Mark 3 "Fat Man" integraban dicho arsenal pero ninguna de ellas estaba ensamblada. Su peso aproximado era de 10 mil libras y el ensamble requería de la suma del trabajo de 40 hombres durante 48 horas. Hasta ese año el Comando Aéreo Estratégico contaba sólo con 30 bombarderos B-29 adaptados para lanzar bombas atómicas. Véase Rosenberg. "The origins of...", p 14 y 15

La experiencia de la Segunda Guerra Mundial había demostrado la ventaja de ataques sobre ciertos blancos específicos como vías de comunicación, centrales eléctricas y refinerías para el debilitamiento de la capacidad bélica del enemigo. Sin embargo, las dificultades operativas de una estrategia nuclear medianamente selectiva llevaron a descartar este tipo de blancos. Por lo tanto, desde el otoño de 1947 se habían identificado cerca de 100 centros urbanos como blancos de un ataque nuclear hipotético. Los planes Trojan y Fleetwood de 1948 reflejaron este tipo de selección de blancos urbano-industriales.³⁰ A pesar de que el estudio Dropshot de 1949 aceptó las limitaciones inherentes a la capacidad estratégica de los Estados Unidos, enfatizó la necesidad de seleccionar blancos de carácter militar. Dicho estudio señalaba que una guerra en la década de los 50 debía incluir en sus listas de blancos arsenales e instalaciones de construcción de armas nucleares, centros de gobierno, líneas de comunicación, fuentes de abastecimiento militar y puntos nodales de la economía soviética.³¹

La expansión del arsenal norteamericano de bombas no solucionó los problemas vinculados con la relación entre las capacidades y la estrategia. El reporte Harmon de 1949 señalaba que, a pesar de la totalidad de las bombas contempladas en los diferentes planes pudiesen detonar en los blancos preestablecidos, ello no garantizaría la capitulación del

³⁰El plan Fleetwood estipulaba un ataque masivo de 133 bombas sobre 70 ciudades soviéticas. El plan Trojan indicaba la utilización de 300 bombas en bombardeos masivos sobre ciudades y centros industriales. Richelson op. cit., p 10

³¹Richelson. op. cit., p 10

liderazgo soviético. Este reporte enfatizaba la necesidad de contar con una capacidad de reserva para ataques posteriores que destruyeran los centros vitales para una recuperación soviética. A pesar de su escepticismo, el reporte Harmon ratificaba el valor del poder atómico como el único medio adecuado para lograr un nivel de daño considerable e inmediato sobre los elementos vitales de la capacidad bélica soviética.³²

La permanencia de las principales dificultades técnicas en los primeros años de la década de los 50 pudo ser apreciada en los esquemas de los planes de guerra. El plan Offtackle de 1949 establecía ataques sobre 104 centros urbanos con 220 bombas atómicas y el mantenimiento de una capacidad de reserva. La selección de blancos enfatizaba nuevamente los ataques contra refinerías, centrales eléctricas y plantas de construcción de submarinos. El objetivo era lograr la capitulación soviética o por lo menos la destrucción de sus capacidades ofensivas.³³

Sin embargo, la situación internacional, dominada por el espectro de la confrontación soviético-norteamericana, comenzó a exigir una revisión más profunda de la estrategia militar. El colapso de la China nacionalista, el desencadenamiento de la guerra de Corea y el creciente deterioro de las relaciones con la Unión Soviética parecían incrementar la posibilidad de una guerra en el escenario euroasiático. Las pruebas nucleares soviéticas hacían surgir, por primera vez, el temor de un ataque nuclear sobre los Estados Unidos. Los planes de guerra comenzaron a

³²Ver Freedman The Evolution., p 55 y Rosenberg "The Origins of...", p 16

³³Friedberg. op. cit., p 45

dirigir su atención a los problemas de la defensa europea y a la necesidad de una capacidad ofensiva contra las fuerzas nucleares soviéticas. El 15 de agosto de 1950 el Estado Mayor Conjunto estableció como primera prioridad la destrucción de la capacidad soviética de lanzamiento de armas nucleares. Por primera vez se identificaron y definieron categorías formales de blancos, bautizadas con estos nombres clave en 1952:

- 1) BRAVO.- capacidad ofensiva nuclear soviética
- 2) DELTA.- base urbana-industrial soviética
- 3) ROMEO.- blancos susceptibles de retrasar los avances soviéticos en Europa y Asia.³⁴

Las listas de blancos contenidas en estas categorías constituirían la base de la política de selección de blancos de la década siguiente. La responsabilidad sobre los blancos capaces de retrasar el avance soviético en Europa sería transferida, en forma paulatina, a las fuerzas nucleares norteamericanas asignadas a la OTAN. No obstante, y a pesar de la distinción teórica entre las distintos tipos de blancos, la realidad práctica y operativa de los planes de guerra, orientada a la optimización del poder de la ofensiva nuclear a través de un ataque masivo sobre la totalidad de los blancos, implicaba la eliminación de tal distinción. Los ataques sobre la totalidad del espectro de blancos soviéticos identificados se llevarían a cabo en forma simultánea.³⁵

³⁴Bracken. op. cit. p 81 y 82

³⁵Friedberg op. cit., p 47

En 1951 se produjo un giro hacia una orientación más cuidadosa en la política de selección de blancos. El objetivo era asegurar la supervivencia del arsenal norteamericano y conseguir el mayor daño posible sobre la capacidad bélica soviética. El Comando Aéreo Estratégico, creado en 1946, se perfila entonces como la fuerza dominante en la planeación nuclear operativa. El peso adquirido por la ofensiva aérea durante la Segunda Guerra Mundial, el papel de la fuerza aérea como principal vehículo de lanzamiento de armas atómica y la presencia del general Curtis Le May como comandante general a partir de 1948 fueron los factores que se concatenaron en el predominio del Comando Aéreo Estratégico.³⁶

Para el inicio de los años cincuenta, la capacidad nuclear de los Estados Unidos se había incrementado considerablemente. Este incremento fue en gran medida el resultado de un cambio en la actitud de Truman frente a las armas nucleares hacia el final de su gobierno. En 1949 el fracaso del Plan Baruch llevaba a Truman a afirmar: "soy de la opinión de que nunca lograremos un control internacional. Dado que no obtendremos este control internacional debemos ser más fuertes en lo que se refiere al desarrollo de las armas atómicas".³⁷ Durante el período del monopolio norteamericano el tamaño de la capacidad ofensiva nuclear no había despertado mayores preocupaciones. Pero la

³⁶Al llegar al comando Curtis le May se propuso como meta el desarrollo de una fuerza operativa capaz de distribuir simultáneamente por lo menos el 80% del arsenal norteamericano. Sus demandas presupuestarias recibieron un lugar prioritario en la distribución del gasto de defensa. Le May apoyó el desarrollo de nuevas tecnologías que permitieran incrementar la capacidad de respuesta inmediata de las fuerzas del comando a su cargo. Rosenberg. "The origins of...", p 22

³⁷Rosenberg "The origins of...", p 22

perspectiva del desarrollo de una capacidad nuclear soviética propició un cambio en la percepción de Truman sobre el problema nuclear. De esta manera Truman iniciaba su reaproximación al espacio de la disuasión. Por primera vez se analizaron y se definieron los requerimientos de una estrategia disuasiva. En función de este ejercicio Truman se entregó a la toma de una serie de decisiones de gran trascendencia para el futuro nuclear de los Estados Unidos.³⁸

En enero de 1953, en el momento en que Truman abandonaba la presidencia, ya se habían establecido los fundamentos de una estrategia nuclear. A pesar de la renuencia de Truman a hacer del nuevo armamento la piedra angular de la política de seguridad norteamericana, las decisiones tomadas durante su administración llevaron a la conformación de un patrón de planeación estratégica. Para 1953 los Estados Unidos se habían embarcado ya en el esfuerzo de la expansión ilimitada de su arsenal por medio de la producción masiva de armas atómicas. Se había decidido la creación de dos tipos de armas que en un principio habían sido rivales: la bomba termonuclear y las armas nucleares tácticas propuestas por quienes condenaban el carácter genocida de la primera y consideraban que la combinación de fuerzas terrestres relativamente pequeñas y armas nucleares tácticas podía constituir el mejor tipo de defensa para Europa.³⁹ Además, en ese momento la destrucción de la capacidad nuclear de la Unión Soviética constituía la primera prioridad en la eventualidad de

³⁸Frank R Weigley. The American Way of War. A History Of United States Military Strategy and Policy, Nueva York, MacMillan, c1973, p397

³⁹Véase Freedman. The Evolution., p 68

una guerra. Durante estos años el Comando Aéreo Estratégico había ganado un lugar preponderante en la selección de blancos y en los criterios operativos sobre el uso de la fuerza. La planeación bélica comenzaba a realizarse sobre bases rutinarias con una regularidad y una intensidad sin precedente en escenarios de paz.

En 1952, el Estado Mayor Conjunto autorizó dos nuevos planes y un programa de planeación: el Plan Conjunto de Capacidades Estratégicas (diseñado para gobernar las operaciones de las fuerzas armadas de los Estados Unidos en caso de una guerra), el Plan Conjunto de Objetivos Estratégicos (establecía los requerimientos de fuerzas para los siguientes 5 años) y la Estimación Estratégica de largo Plazo (definía las directrices de investigación y desarrollo). Estos elementos constituyeron la base de la estructura de planeación estratégica hasta la década de los setenta.

CAPITULO III.

LOS ORIGENES DE UNA DOCTRINA ESTRATEGICA NORTEAMERICANA.

Este capítulo está dedicado al estudio de la política estratégica en el marco de la política de seguridad nacional elaborada por Eisenhower. El primer apartado analiza la relación entre las nuevas políticas de contención y de disuasión en el contexto de la bipolaridad nuclear. En la segunda parte del capítulo se examina el contenido de los análisis estratégicos realizados durante estos años y su contribución a la formulación de una nueva política estratégica. El último apartado estudia la reformulación de la política estratégica de Eisenhower a partir de la definición de una nueva modalidad de la disuasión: la "represalia masiva". Para ello se examinan los componentes de la política estratégica (los planes de guerra y de desarrollo de la capacidad nuclear, así como la política de control de armamento nuclear) dentro del marco normativo definido por la noción de la "represalia masiva". La idea central de este capítulo es identificar las principales contradicciones que surgen entre el contenido de dichos componentes y la noción de una "suficiencia" en la capacidad nuclear norteamericana para el cumplimiento del objetivo de la "represalia masiva".

1. EL "NEW LOOK" DE EISENHOWER.

Al llegar Eisenhower a la presidencia el presupuesto de defensa se había visto mermado por el esfuerzo norteamericano en Corea. Eisenhower se comprometió a mantener "la salud económica"

de los Estados Unidos. La posición crítica de los Estados Unidos en el sistema internacional y la percepción de la necesidad de confrontar los "peligros" chino y soviético en dicho sistema imponía sobre su país una enorme e ineludible responsabilidad. Había que buscar el logro de la seguridad al menor costo para la nación. La seguridad de largo plazo requería necesariamente del mantenimiento de una economía fuerte. Para Eisenhower la seguridad nacional no podía medirse únicamente en función de una posición militar; la relación entre las fuerzas militares y económicas tenía, necesariamente, un carácter indivisible.¹

Por otra parte, la lectura eminentemente ideológica que la administración Eisenhower hizo del expansionismo soviético, determinó una mayor preocupación por las intenciones soviéticas que por sus capacidades reales. En la opinión de Eisenhower el propósito fundamental de la amenaza militar soviética era imponer a los países occidentales una carga sumamente pesada, que llevara a erosionar en forma progresiva su forma de vida y sus valores. Para Eisenhower, la eliminación de los Estados Unidos como centro de poder competitivo era uno de los objetivos fundamentales del régimen soviético y contra él había que desplegar todas las fuerzas. Era indispensable y urgente encontrar un fórmula que garantizara la permanencia de la seguridad en un equilibrio entre los dos ejes prioritarios: el económico y el militar. El Consejo de Seguridad Nacional definió como propósito fundamental de la política de seguridad nacional

¹Seyom Brown, The Faces of Power. Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Reagan, Nueva York, Columbia University Press, 1983, p 67

tanto la preservación de la seguridad de los Estados Unidos, como la de sus valores e instituciones.²

Para la administración Eisenhower la tecnología y el poder inherente a las armas nucleares ofrecieron la mejor solución a esta difícil ecuación. La política de contención, que dejaba en manos del adversario la primera iniciativa a una agresión, sería mantenida, pero en el futuro no se permitiría al enemigo, una vez que hubiese dado el primer paso, imponer las reglas del juego. La experiencia de Corea había mostrado el fracaso de los Estados Unidos en la dirección de los acontecimientos y sobre todo su incapacidad para hacer de la superioridad estratégica un instrumento político efectivo; la superioridad norteamericana no logró impedir el "reto comunista" en Asia.

Durante el gobierno de Eisenhower la contención fue formulada en dos planos fundamentales: uno diplomático, a través del establecimiento de una red de alianzas que llevara a cercar a la Unión Soviética y el de la disuasión nuclear. En el primer plano, de seguridad colectiva, los Estados Unidos siguieron el esquema utilizado unos años atrás con la creación de la OTAN para el establecimiento de nuevos pactos militares regionales (Pacto de Bagdad, Tratado de Organización Central y SEATO Tratado de Organización del Sudeste Asiático) y de tratados bilaterales de defensa mutua con Japón, Corea del Sur y Taiwan. De esta manera los Estados Unidos se vieron vinculados con numerosos países en

²John L. Gaddis, Strategies of Containment., p 136

una serie de alianzas que establecían, de una manera u otra, un compromiso militar.³

El desarrollo de los programas nucleares iniciados durante los años de Truman hicieron posible que los Estados Unidos contara, hacia mediados de la década de los cincuenta con un arsenal importante de armas nucleares. La administración Eisenhower pudo entonces decidir la formulación de una política de defensa que hiciese hincapié en el papel de las armas nucleares. Bajo esta política se establecía una estrategia de carácter global en la que la amenaza de las fuerzas estratégicas norteamericanas sobre las ciudades chinas y soviéticas, permitirían ejercer una disuasión de largo alcance. Las armas nucleares tácticas, al compensar las carencias convencionales de la alianza atlántica, apoyarían las necesidades de la defensa europea. La formulación de una política estratégica con estas características sólo fue posible gracias al incremento del arsenal nuclear norteamericano.⁴

La política de seguridad nacional de Eisenhower tuvo un carácter global que incluyó la defensa económica de los Estados Unidos, la defensa de su territorio y la de las esferas de influencia norteamericanas. El proyecto "Operación Solarium" llevó a mantener una línea de continuidad con la estrategia de contención elaborada por la administración Truman pero con un

³Richard Smoke *op. cit.*, p 71.

⁴Jerome H Kahan. Security in the Nuclear Age. Developing U.S. Strategic Arms Policy, Washington D.C., The Brookings Institution, c1975, p 11

nuevo énfasis en la importancia de la fuerza nuclear de los Estados Unidos como parte integral de la defensa norteamericana. La contención adquirió así los rasgos de una política eminentemente militar.⁵

En el verano de 1953, el gobierno de Eisenhower aprobó el documento NSC-162 como fundamento de la política de seguridad nacional. En él se identificaron como problemas básicos de la seguridad nacional: la confrontación de la amenaza soviética, el reforzamiento de la economía norteamericana así como la defensa de los valores e instituciones del "mundo libre". El concepto estratégico de la contención elaborado por la administración Eisenhower fue el resultado de una posterior revisión del NSC-162 que partía de nuevas consideraciones económicas y que daría lugar al NSC-162/2 también conocido como el "New Look". En esta revisión la disuasión fue aceptada como el medio más viable y razonable para lograr el máximo posible de protección para los Estados Unidos y sus aliados. El "mundo libre" debía ser capaz de disuadir la agresión por medio de respuestas vigorosas y de la elección de medios adecuados que permitieran enfrentar de manera calculada los retos del adversario.⁶ Las armas nucleares fueron consideradas como instrumento fundamental de la estrategia formulada en el "New Look" que identificaba como requisitos de la seguridad nacional:

- 1) La presencia de una posición militar firme que pusiese un mayor énfasis en la capacidad para infligir un daño masivo, a través de la utilización de una poderosa capacidad ofensiva, como represalia.

⁵Gaddis, Strategies of Containment, p 146

⁶Smoke, op.cit., p 67

- 2) La capacidad de las fuerzas norteamericanas y aliadas para responder de manera inmediata a cualquier señal de agresión y para lograr mantener bajo control, en situaciones de rompimiento de hostilidades, áreas vitales y líneas de comunicación.
- 3) La existencia de una base de movilización protegida y lo suficientemente efectiva como para asegurar la victoria en caso de una guerra general.⁷

A pesar de que la estrategia del "New Look" no fue completamente nueva, ya que incorporaba nociones y conceptos estratégicos formulados con anterioridad, su principal contribución residió en el hecho de que por primera vez, desde el inicio de la posguerra, se estableció un vínculo directo entre la doctrina militar y la capacidad militar nuclear. De esta manera se comenzaba a esbozar la relación entre los propósitos políticos subyacentes a la presencia y al uso potencial de las armas nucleares y el consecuente despliegue de las mismas.

El propósito político fundamental al que debía servir el arsenal nuclear era la contención del expansionismo soviético.⁸ En este esquema, la disuasión, la prevención de la agresión a través del ejercicio de la amenaza nuclear, sería el instrumento básico de la política de la contención. La política de la disuasión era especialmente afín con las características de las armas nucleares. Las capacidades destructoras del nuevo armamento termonuclear enfatizaron sus características eminentemente disuasivas. La sombra de la amenaza nuclear se revelaba como el mejor instrumento para propiciar la cautela en el comportamiento del adversario.

⁷Véase Lawrence Freedman, The evolution, p 81 y Rosenberg "The Origins of..." p 29

⁸Richard Falk, Nuclear Weapons and International Law, Princeton N.J., Princeton University, 1981, p 13

En 1953 la disuasión fue proclamada como principio fundamental de la estrategia nuclear norteamericana. La disuasión fue identificada como la función natural de la capacidad de represalia masiva de las fuerzas nucleares. El enfoque del gobierno de Eisenhower acerca del papel de las armas nucleares pudo apreciarse en una serie de disposiciones tomadas a lo largo de su período. La transferencia del control de las armas nucleares a los militares para reducir la vulnerabilidad del arsenal fue, sin duda, la más significativa. Desde 1951 las manifestaciones de la guerra fría y en concreto la guerra de Corea, incrementaron las presiones para una mayor disponibilidad de las armas nucleares. Para 1953 el control de las armas nucleares por la Comisión de Energía atómica era ya sólo una ficción.⁹ Esta situación fue el punto de partida de una verdadera estrategia nuclear norteamericana que tuvo como ejes prioritarios el poder ofensivo de las fuerzas estratégicas, el nuevo papel otorgado a las armas nucleares tácticas y la defensa contra un ataque nuclear. El gobierno de Eisenhower comenzó así a considerar el uso de las armas nucleares para diferentes circunstancias.

La primera consideración sobre el uso de las armas nucleares

⁹Bracken. op. cit., p 185

tácticas¹⁰ para equilibrar las necesidades de la defensa local, especialmente en Europa, fue quizá, la diferencia fundamental de la nueva doctrina estratégica norteamericana y la expresión más diáfana de las consideraciones sobre el uso de armas nucleares.

El proyecto Vista de 1948 había llevado a recomendar el "empleo táctico" de las armas nucleares para la defensa de Europa. A partir de entonces los esfuerzos de investigación y desarrollo se encaminaron a la adaptación de las armas nucleares a los requerimientos de un uso táctico. Eisenhower, como primer Comandante Supremo de la OTAN de 1950 a 1952 había venido presionando por la incorporación de las armas nucleares a la defensa de Europa. En 1951 se probaron los primeros dispositivos nucleares con una carga explosiva de un kilotón (a diferencia de los rangos anteriores en una escala de 18 a 49 kilotonnes), el peso de las bombas se redujo a 2700 libras y se calculó un peso de mil libras por artefacto para 1954. Estas bombas

¹⁰Jeffrey Record hace referencia al problema de la definición de armas nucleares tácticas. Una primera definición de carácter general es aquella que se refiere al uso de dichas armas como apoyo a las fuerzas terrestres y aéreas en un escenario de guerra de teatro. Las definiciones específicas de arma nuclear táctica son básicamente dos: 1) las armas nucleares tácticas son aquellas cuyo poder destructivo se ubica en los niveles más bajos del espectro de daño colateral. Sin embargo este tipo de daño no depende únicamente del tamaño de la carga explosiva sino también de las condiciones que rodean a su uso: condiciones climatológicas, altitud de detonación, densidad de población, características geográficas de la región, etc. y 2) la definición relacionada con el alcance teatral de los vehículos de lanzamiento. Jeffrey Record. US Nuclear Weapons in Europe. Issues and Alternatives, Washington D.C., The Brookings Institution, c1974, p 7. El concepto de armas nucleares tácticas ha estado vinculado a la noción de guerra nuclear limitada. Paul Nitze definió este tipo de guerra en 1956: "utilización de armas nucleares de menor tamaño en áreas limitadas y contra conjuntos restringidos de blancos". Esta noción ha estado presente en la doctrina estratégica norteamericana y se refiere a aquellas misiones nucleares situadas por debajo de la "destrucción asegurada". Véase Dyson. op. cit., p 229

ofrecieron la posibilidad de ser utilizadas como cabezas nucleares en los es de tierra a tierra "Honest John" y "Regulus" y también como cargas de demolición atómica. De esta manera el gobierno de Eisenhower incorporó los nuevos desarrollos tácticos en la política estratégica de los Estados Unidos.

El NSC-162/2 estipuló que, en el eventual rompimiento de hostilidades, los Estados Unidos considerarían la disponibilidad de las armas nucleares con el mismo criterio que el contemplado para el uso de cualquier otro armamento.¹¹ En 1953 Eisenhower autorizó la incorporación del uso de armas nucleares tácticas en los planes de guerra de respuesta a ataques convencionales elaborados por el Estado Mayor Conjunto. De esta manera, la estrategia militar norteamericana contempló oficialmente "la presencia de apoyo nuclear táctico para las fuerzas militares norteamericanas o aliadas en situaciones de guerra general o de defensa local". En ese mismo año el presidente autorizó el despliegue de armas nucleares tácticas en territorio europeo.¹²

¹¹Véase Gaddis Strategies of Containment, p 150 y Rosenberg "The origins of...", p 31

¹²La reformulación de la estrategia militar de la OTAN en el marco del "New Look" buscó la compensación a la superioridad convencional soviética y la presencia de un factor de credibilidad que hiciera clara la posibilidad de una escalada en la eventualidad de un ataque soviético sobre Europa. La política de la "disuasión extendida" de los EU tenía una doble función: disuadir una invasión soviética y disuadir a los aliados europeos de desarrollar una capacidad nuclear independiente. La permanencia de tropas norteamericanas en Europa era, sí el símbolo del compromiso de los EU, pero el acceso de éstas a las armas nucleares tácticas era la mayor justificación para convencer a los aliados de la inutilidad de desviar recursos al desarrollo de una capacidad nuclear propia. El despliegue de armas nucleares tácticas en territorio europeo funcionaría, en este esquema, como elemento reforzador de la cohesión aliada, así como de la disuasión a una agresión soviética. Este tipo de armas asegurarían la transformación de un conflicto en un intercambio nuclear. Ver Gaddis Strategies Of Containment, p 170 y Record.op.cit., p 9

A lo largo de estos la defensa de Europa constituyó la piedra angular de la política estratégica. La preocupación sobre la posibilidad de un ataque convencional a Europa fue incorporada y reflejada en los planes de guerra de este período. En este marco, las categorías Bravo, Delta y Romeo fueron provistas con un carácter de prioridad decreciente que reflejó la consideración de la noción de ataque preventivo.¹³

De este período datan los primeros esfuerzos tecnológicos de desarrollo de un sistema estratégico de alarma y de inteligencia, en el marco de un programa encaminado a la defensa de las fuerzas ofensivas y de la población de los Estados Unidos como respuesta a la creciente capacidad nuclear soviética. Un ejemplo de esto fue el sistema de defensa "SAGE" (Semi-Automatic Ground Environment) establecido con el objeto de lograr una coordinación óptima entre la información proveniente de las redes de radares y el uso de esas cargas nucleares. Así mismo, se realizaron estudios sobre defensa civil y se instituyó un comité especial del Consejo de Seguridad Nacional para evaluar y estimar las tendencias en la capacidad nuclear soviética hasta 1955. A pesar de que se reconocía la imposibilidad de una defensa que pudiera traducirse en una verdadera invulnerabilidad, se aceptó la conveniencia "psicológica" del desarrollo de una estrategia defensiva medianamente efectiva. Finalmente se decidió la expansión de las fuerzas de lanzamiento y el mejoramiento de los sistemas de alerta con el fin de cumplir con el tercer requisito del "New Look" sobre seguridad nacional.

¹³Bracken.op.cit., p 81-83

Para principios de 1954, el énfasis en la disuasión nuclear, a través de una estrategia de represalia masiva, terminó por oscurecer los componentes no nucleares del "New Look". El discurso del Secretario de Estado John Foster Dulles ante el Consejo de Relaciones Exteriores de enero de ese mismo año confirmó esta realidad. Los Estados Unidos habían llegado a la decisión "de depender fundamentalmente de su enorme capacidad para responder, instantáneamente, en los lugares y con los medios a su elección". Dulles explicaba que tal decisión era resultado de consideraciones militares y económicas que llevaban a buscar el cumplimiento del compromiso de la "mayor disuasión a un costo razonable". Los Estados Unidos debían contar con una estrategia general de disuasión nuclear aún para los fines de la contención local. Para Dulles no existía una defensa local que, por sí misma, pudiese contener el poder del mundo comunista; las defensas locales debían verse reforzadas por una capacidad de represalia masiva que sirviera como elemento disuasivo.¹⁴

Los rasgos más importantes de la nueva estrategia de disuasión nuclear fueron: su carácter explícito y su extensión a situaciones de agresión local (a diferencia del anterior confinamiento a escenarios de guerra general). Esta estrategia parecía indicar la decisión de los Estados Unidos de responder, a cualquier forma de agresión, por medio de la represalia masiva. Sin embargo, poco después en un artículo publicado en el número

¹⁴Véase Robert C Powers. "Flexible Response and External Force: A Contrast of U.S. and Soviet Strategies". Strategic Review, Vol 9, No. 1, verano de 1981, p 54 y David W Tarr. American Strategy in the Nuclear Age, Nueva York, MacMillan, 1975, p 66

de abril de 1954 de Foreign Affairs Dulles matizaba los puntos fundamentales de la estrategia de la Represalia Masiva.¹⁵ Dulles señalaba aquí que la reacción atómica masiva no era el tipo de poder que podía ser "evocado en una forma útil bajo todas las circunstancias". Aclaraba el supuesto de que los Estados Unidos dependerían por entero del bombardeo estratégico masivo para disuadir y enfrentar la agresión, explicando que lo que se buscaba era la presencia permanente de dicha alternativa. De esta manera marcó una distancia con la claridad de las amenazas disuasivas contenidas en el NSC-162/2 y anunció el cambio a una estrategia de ambigüedad basada en la táctica del brinkmanship. La intención era fomentar la cautela del adversario por medio de la apertura de un umbral de incertidumbre sobre la voluntad y la forma de la respuesta. El único elemento de certeza de la nueva estrategia de disuasión residía en la garantía de que los costos de una conducta agresiva rebasarían por mucho los beneficios que esta misma conducta pudiera lograr. La idea era combinar la certidumbre de una respuesta con la absoluta incertidumbre acerca de su naturaleza y de su dimensión.

Al aclarar y matizar la estrategia de la represalia masiva, Dulles se acercaba a una estrategia de represalia flexible. Se refería a la existencia de un espectro de respuestas nucleares que permitiría a los Estados Unidos responder con saltos represivos, situados por encima del nivel de la agresión. En la eventualidad de una guerra, la represalia flexible equivalía de hecho a una estrategia de escalada y, en términos generales, ésta

¹⁵Frank R Weigley. op. cit., p 420

reflejaba la reivindicación de la ofensiva en la estrategia militar norteamericana.¹⁶

La preocupación económica del gobierno de Eisenhower llevó a subrayar el papel de las alianzas militares. En su discurso de enero de 1954, Dulles sostenía "necesitamos aliados y una seguridad colectiva. Nuestro propósito es hacer estas relaciones más efectivas y menos costosas".¹⁷ Los Estados Unidos no aceptarían la responsabilidad total sobre una capacidad de respuesta para todos los niveles posibles de agresión. Dicha capacidad debía ser el resultado del esfuerzo conjunto de los aliados. Los Estados Unidos dependerían, en lo sucesivo, de la disuasión nuclear como sustituto a los costosos despliegues de fuerzas convencionales en el extranjero. La meta era lograr el máximo posible de contención del comunismo al costo más bajo. La visión maniquea del mundo, resultado del énfasis ideológico en la interpretación del expansionismo soviético llevó a ver en la neutralidad un acto inmoral. La contención debía ser a la vez un imperativo moral y una respuesta estratégica de la totalidad del "mundo libre". El juego internacional se complicaba con el surgimiento de un nuevo plano analítico. Por primera vez se distinguía entre agresiones realizadas sobre un Estado nuclear y/o sobre un Estado aliado a un Estado nuclear. La extensión del poder nuclear al compromiso de la defensa aliada constituyó el rasgo fundamental del sistema internacional.¹⁸

¹⁶Véase Freedman, The Evolution, p 88 y Powers op. cit., p 54

¹⁷Brown, op. cit., p 75

¹⁸Raymond Aron, op. cit., p 322

Hacia el final del primer período presidencial de Eisenhower, la creciente capacidad nuclear de la Unión Soviética comenzó a erosionar la credibilidad del poder disuasivo de la represalia masiva. Para 1955 la modificación de la ecuación estratégica se pudo apreciar gracias a los desarrollos alcanzados por los soviéticos. En 1953 la URSS alcanzó su capacidad termonuclear, el poder de sus bombarderos de mediano alcance determinó la vulnerabilidad de Europa occidental a un ataque nuclear, más aún, las técnicas de abastecimiento de combustible los convertían en una amenaza potencial para los Estados Unidos. Por primera vez el fantasma de la vulnerabilidad aparecía en la conciencia de los norteamericanos y despertaba las dudas sobre la capacidad de supervivencia de la nación.¹⁹

El esfuerzo de investigación y desarrollo de estos años, así como las declaraciones de Eisenhower y de J.F Dulles sobre las nuevas perspectivas de riesgo y de alternativas de la nueva realidad de la vulnerabilidad, reflejaron, el proceso de acomodamiento de la política estratégica norteamericana a la bipolaridad nuclear. La única solución era el mantenimiento de un margen de superioridad estratégica.

En 1955 el reporte del panel de capacidades tecnológicas, encabezado por el presidente del Instituto Tecnológico de Massachussetts, estimaba que los Estados Unidos podrían continuar gozando de su superioridad estratégica por un período de 3 a 5 años. Por otra parte, aceptaba la vulnerabilidad de los Estados Unidos frente un ataque sorpresa y recomendaba el

¹⁹Tarr. op. cit., p 81

mejoramiento de los sistemas de inteligencia y de alarma de tal forma que permitieran la ejecución de una respuesta inmediata. Así mismo, advertía que los Estados Unidos debían comenzar a prepararse para un difícil período de transición que podría iniciarse en los primeros años de la década de los sesenta y en el que el margen de la ventaja estratégica dependería de los desarrollos alcanzados en el área de los es balísticos intercontinentales (ICBM)²⁰.

La nueva realidad estratégica llevó a la elaboración y análisis de escenarios de guerra nuclear general entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, así como de los consecuentes requerimientos de la posición estratégica norteamericana. Una de las primeras consideraciones fue la posibilidad de optar por una estrategia de ataque preventivo sobre las fuerzas nucleares soviéticas. Sin embargo Eisenhower rechazó esta posibilidad sobre la base de su incompatibilidad con el esquema constitucional de los Estados Unidos. En 1954 afirmaba que "los Estados Unidos y sus aliados debían rechazar el concepto de guerra preventiva, así como de cualquier otro acto que pudiese provocar el desencadenamiento de una guerra". No obstante, las características técnicas de los sistemas de lanzamiento soviéticos de ese momento hacían factible la posibilidad de un ataque "pre-eventivo" (preemptive) debido a que el tiempo que la Unión Soviética necesitaría para distribuir la totalidad de su

²⁰Rosenberg. "The Origins of ...", p 39

arsenal sobre los Estados Unidos era de 30 días aproximados.²¹ De hecho, la definición de una escala de prioridades para las diferentes categorías de blancos, derivada de consideraciones sobre la defensa de Europa, indicaba ya la orientación "pre-eventiva" de la política estratégica norteamericana.

Por otra parte, los temores despertados por los desarrollos en la capacidad aérea soviética llevaron a incrementar las demandas de la fuerza aérea norteamericana. A pesar de la oposición de Eisenhower dicha fuerza lograba la aprobación del senado de un presupuesto adicional de 900 millones de dólares para aumentar la producción anual de bombarderos B-52 en un total de 20.²² Durante estos años los sistemas de alarma y de inteligencia se vieron mejorados con el diseño de un nuevo sistema para la fuerza aérea (conocido como "L") integrado por una red de subsistemas que fue, progresivamente, ampliado en

²¹Los conceptos de ataque preventivo y pre-eventivo están relacionados con la preparación de un primer ataque nuclear. La noción de guerra o ataque preventivo se refiere a la identificación del momento adecuado para lanzar un ataque nuclear en un escenario en el que se esperan cambios importantes en el equilibrio militar. El período favorable es aquél que se ubica justo antes de que dichos cambios lleguen a su culminación. La guerra preventiva es instrumentada bajo el supuesto de que la guerra es inevitable, aunque no necesariamente inminente y que la más mínima espera equivale de hecho a una "autodesventaja". El concepto de pre-evención está vinculado a una situación específica que es aquella en la que ya ha ocurrido el cambio arriba mencionado. Esta situación hace evidente la inminencia de un primer ataque por parte del adversario. Los requisitos técnicos de ambas estrategias son prácticamente iguales: sistemas adecuados de alarma y capacidad de movilización automática de forma tal que se vislumbre la posibilidad de neutralizar el ataque enemigo. La guerra pre-eventiva ocurre ante la expectativa de un primer ataque inminente. Véase Freedman, The Evolution, p 126-127 y David A Rosenberg, "A Smoking Radiating Ruin at the End of Two Hours. Documents on American Plans for Nuclear War with the Soviet Union" International Security, Vol 6, No. 3, invierno 1981-1982, p 15

²²Kahan, op. cit., p 31

función de las necesidades.²³ A pesar de que la Unión Soviética no representaba aún un reto inmediato a su superioridad estratégica, estos desarrollos reflejaron la aceptación de los Estados Unidos del horizonte de una disuasión y de una amenaza masiva mutua. A partir de esta toma de conciencia -alimentada por los ecos de un debate estratégico que comenzaba a engendrarse en las universidades- la administración Eisenhower se adentró en un período de cuestionamiento de su política estratégica.

²³Bracken.op. cit., p 16

2. EL REVISIONISMO ESTRATEGICO. LAS CRITICAS A LA REPRESALIA MASIVA.

La crítica a los postulados estratégicos de la política del "New Look" y en especial al concepto de la represalia masiva, formulada por estrategas y analistas profesionales, influyó de manera importante a la orientación de la política estratégica norteamericana. Una serie de canales informales de comunicación propiciaron el acercamiento de los especialistas de universidades e instituciones de investigación a la formulación de la política estratégica de los Estados Unidos. Desde entonces se estableció una "relación especial" entre los sectores vinculados con los problemas estratégicos de la seguridad, que se pudo apreciar en la participación del sector militar en los presupuestos de las universidades, así como en la orientación militar de los programas de investigación. El centro del debate de estos años se situó en la Corporación Rand, establecida hacia finales de los 40 y que terminaría por convertirse en una de las instituciones de investigación de mayor peso sobre los asuntos estratégicos.²⁴

El surgimiento de cuadros de estrategas profesionales, como la anterior participación de numerosos científicos en el espacio político norteamericano, fue un acontecimiento sin precedentes que contribuyó a subrayar el carácter particular de la era nuclear. Hasta entonces el pensamiento estratégico había sido una actividad prácticamente desvinculada del quehacer político. El surgimiento de las armas nucleares llevó a reflejar,

²⁴Smoke. op.cit., p 83

paulatinamente, el pensamiento de los especialistas en el rumbo tomado por la política estratégica.

El nuevo debate estratégico partía de la toma de conciencia del poder destructivo de las armas nucleares y de sus consecuencias. La mayoría de los participantes aceptaron la disuasión como la piedra angular de la política estratégica, pero cuestionaron su credibilidad a la luz de la presencia del fantasma de la amenaza nuclear soviética. A pesar de que esta amenaza había comenzado a perfilarse desde principios de la década de los cincuenta, sería reconocida como tal hasta el final de dicha década. En la medida en que la dimensión de esta amenaza se amplificó, el tono del debate se agudizó y comenzó a centrarse en el cuestionamiento del símbolo de la estrategia disuasiva del gobierno de Eisenhower: la represalia masiva. Para aquellos que participaron en el debate, dicha estrategia no contemplaba adecuadamente los avances progresivos de la Unión Soviética en el terreno nuclear y sus consecuencias para la superioridad nuclear norteamericana de los Estados Unidos. La desaparición del monopolio nuclear hacía imposible la victoria a un costo razonable y se traducía en una pérdida de credibilidad de la estrategia disuasiva. La credibilidad sólo podía establecerse en función de objetivos "alcanzables" que se tradujeran en lineamientos concretos para el uso de las fuerzas militares convencionales y nucleares.²⁵

²⁵Michael Mandelbaum. op. cit., p 55

La posibilidad de que la Unión Soviética contara con una capacidad que pudiera destruir algunas de las ciudades norteamericanas hacía evidente la necesidad de un replanteamiento de los fundamentos subyacentes al uso del poder nuclear. La figura de la guerra de Corea comenzó a hacerse presente entre las líneas de este debate estratégico. Corea había sido la primera guerra de la era nuclear y su experiencia llevó a aceptar la presencia de factores limitantes en el uso de la fuerza. Esta guerra enfrentó al gobierno de los Estados Unidos con dos nuevos problemas, íntimamente vinculados con el nuevo contexto nuclear: la relación entre los poderes civil y militar y la definición de objetivos limitados para una guerra.²⁶ A pesar de que la represalia masiva había sido en gran medida la respuesta norteamericana al tipo de amenaza experimentado en Corea, en las mentes de los estrategas, Corea demostraba justamente la presencia del "temor nuclear" en las espaldas de ambos actores. El desarrollo de armas nucleares por parte de ambas potencias convirtió a la "solución militar" en un riesgo recíproco de destrucción, así mismo hizo imposible la identificación de objetivos políticos que pudieran justificar, racionalmente, el uso del poder nuclear. La bipolaridad nuclear llevaba a

²⁶Poco después de su renuncia el general MacArthur afirmaba ante el senado de los EU: "el comandante 'de teatro' no se encuentra limitado al manejo de sus tropas; ejerce el comando sobre la totalidad del área, política, económica y militarmente. En el momento del juego en que la política ha fracasado y cedido su turno al militar, se debe confiar en el militar[...] afirmo que cuando los hombres se ven aprisionados en la batalla no puede haber ningún artificio que, bajo el nombre de 'política' pueda convertirse en una carga [para los soldados] que disminuya las posibilidades de victoria e incremente las pérdidas. c. en Howard."The Influence of...", p 43

replantear y a revivir, desde una perspectiva diferente las lecciones de Corea.²⁷

La aceptación de la existencia del adversario nuclear y de un temor nuclear igualmente compartido, llevó a la búsqueda de alternativas frente a la ecuación entre la victoria total y la derrota total. Los únicos objetivos que podían traducirse en una credibilidad estratégica inquestionable eran los de un carácter limitado. Bajo el horizonte de la nueva realidad había que optar por un tono de moderación y por compromisos verdaderamente viables. La credibilidad requeriría, en lo sucesivo, que los medios de la disuasión fuesen proporcionales a los objetivos y compromisos en juego. La idea de la victoria total tendría que descartarse a cambio de la conjuración del peligro de la derrota total. Los requisitos identificados como indispensables para la credibilidad de una estrategia disuasiva fueron: 1) la existencia de suficientes sistemas de armamentos, 2) la garantía de un nivel de daño suficiente, de tal forma que hiciese incosteable una agresión y 3) quizá el más importante, la voluntad manifiesta de asumir los riesgos inherentes a la propia estrategia de disuasión.²⁸

El tercer requisito de la disuasión constituyó el blanco de la crítica a la represalia masiva. Los primeros indicios de una capacidad soviética, equivalente, de represalia masiva llevaron a cuestionar la credibilidad de esta estrategia vis á vis el riesgo de una destrucción recíproca. Los críticos

²⁷Véase Smoke. op. cit., p 77 y Weigley. op. cit., p 434

²⁸Urs Schwarz. American Strategy. A New Perspective, Nueva York, Doubleday & Co., c1965, p 96

sostuvieron que, en el futuro, sólo los objetivos de carácter limitado podían llevar a asumir, de una manera real, los costos de la disuasión y en consecuencia, a reconstituir los fundamentos de su credibilidad. Se pensó que en cuanto se reconociera que una guerra sólo podía ser peleada en función de metas limitadas, podría concebirse, entonces, la esperanza de poder limitar sus dimensiones. Los especialistas pensaron que la primera tarea de los Estados Unidos para la era nuclear era la liberación de aquellas concepciones estratégicas que lo ataban a una historia en la que la meta fundamental había sido la búsqueda de una victoria total. La bomba atómica había pasado a formar parte del arsenal nuclear norteamericano sin haber dado lugar a un proceso de reformulación estratégica que considerara la idea de una victoria limitada, así como iniciativas de un perfil menos ambicioso. El reto de la nueva política estratégica era la apertura de planos intermedios entre la guerra total y la paz total que permitiesen el restablecimiento del equilibrio entre el poder de las fuerzas militares y la voluntad para recurrir a ellas.²⁹

La reflexión estratégica sobre la posibilidad de una guerra limitada dió origen a una de las hipótesis más importantes del pensamiento estratégico: la posibilidad de que una guerra moderna, incluso una guerra nuclear, pueda ser peleada en función de ciertos acuerdos, de carácter tácito o explícito, que mantengan dentro de ciertos límites la evolución de las

²⁹Durante estos años el lugar común era la idea que sostiene que un poder que no esté claramente vinculado a objetivos concretos se convierte, fácilmente, en un factor 'paralizador de la voluntad' Ver Weigley. op. cit., p 414-416

hostilidades. Los objetivos limitados eran una condición sine quan non de una guerra limitada aún cuando ellos no garantizaran el resultado final de la misma. Kissinger definió a la guerra limitada como aquella que:

es peleada en función de objetivos políticos específicos que, por su mera existencia, tienden a establecer una relación entre la fuerza empleada y la meta que se busca alcanzar. Ella refleja el intento de 'afectar' la voluntad del adversario y no de destruirla; un intento por hacer de las condiciones que se tratan de imponer una alternativa más atractiva que el mantenimiento de la resistencia; por luchar por metas específicas y no por un aniquilamiento total.³⁰

La idea de la guerra limitada supone la existencia de una situación en la que los actores traducen y expresan sus propósitos en objetivos concretos, que no requieren del respaldo de la totalidad de la fuerza militar y que pueden incluso, bajo condiciones ideales, abrir un espacio a la negociación. En la práctica, la aceptación norteamericana de la necesidad de limitar los objetivos equivalía al reconocimiento de un primer plano de igualdad -simbolizado por la relación de mutuos rehenes entre los Estados Unidos y la URSS- a partir del cual se buscaría el logro de ciertos objetivos políticos. Desde luego, también implicaba la aceptación de la ya innegable necesidad de limitar la guerra.³¹

La teoría de la guerra limitada no era, necesariamente, un teoría sobre la primacía de los objetivos políticos sobre los medios militares. Esta teoría, partiendo de las realidades tecnológico-militares, buscaba abrir nuevos espacios a las reivindicaciones políticas a través del establecimiento de

³⁰C en. Kissinger Henry. Nuclear Weapons and Foreign Policy, Nueva York, Norton & Co., c 1969, p 140

³¹Weigley .op. cit., p 412

diferentes alternativas para la utilización de la fuerza militar. Se trataba de encontrar vías intermedias al recurso de las armas nucleares, de descubrir una flexibilidad que se expresara en una capacidad para enfrentar todo tipo de retos y no únicamente el desafío de carácter absoluto. La tarea de la doctrina estratégica debía ser en adelante la de crear alternativas al holocausto termonuclear. El pensamiento estratégico debía despojarse de sus "exageraciones" sobre el horror de las armas nucleares y de su tendencia a subestimar el significado estratégico real de tales armas.³²

La idea de la guerra limitada no fue, necesariamente, una alternativa a la estrategia de la represalia masiva, sino más bien su complemento. La primera permaneció como la máxima sanción a la agresión del adversario. Las críticas sostenidas por el debate estratégico de estos años se abocaron a la necesidad de reconstruir la de la disuasión a través de dos vías paralelas: la identificación de los requerimientos de la disuasión máxima, es decir, de la represalia masiva y los de una estrategia de guerra limitada. La nueva relación nuclear complicó los requisitos de la credibilidad. En lo subsecuente ésta tendría que estar basada en un poder masivo capaz de disuadir un ataque soviético y en la disponibilidad de una capacidad militar flexible y discriminatoria para escenarios de guerra limitada.

La mayoría de los análisis estratégicos descubrieron en las armas nucleares tácticas las características idóneas para los requisitos de la flexibilidad y de control en una estrategia limitada. Sin embargo, una serie de complicaciones llevó a

³²Kissinger. op. cit., p 33

considerar con mayor objetividad las supuestas ventajas del uso de armas nucleares tácticas en escenarios de guerra limitada.³³ En particular se criticó la tesis que sostenía que los Estados Unidos podrían aprovechar las ventajas de un primer empleo de las armas nucleares tácticas. En el momento en el que soviéticos desarrollaran una capacidad nuclear táctica desaparecerían las ventajas de su primera utilización. Más aún, la noción de primer uso podía erosionar la credibilidad de la disuasión debido a que cuestionaría la voluntad real de los Estados Unidos para asumir los costos de una guerra que entrañara el riesgo de una escalada.³⁴ La distinción entre las nociones de "primer uso" y de "no uso" era mucho mas clara que aquella que intentaba definir una frontera entre "uso limitado" y "uso ilimitado de las armas nucleares.

Para el final de la década parecía evidente que el uso del adjetivo "táctico", como puente entre las armas nucleares y las convencionales, entre una guerra nuclear y una convencional, no tenía un referente claro en la realidad. Las armas nucleares, cualquiera que fuese su forma, tamaño o propósito, permanecían como el máximo símbolo de la destrucción. El problema de la

³³Los obstáculos identificados partían de la dificultad para distinguir entre armas nucleares tácticas y estratégicas. Así mismo, algunas publicaciones del ejército norteamericano sostenían que el uso de armas nucleares tácticas no reduciría, de manera significativa, la importancia de las fuerzas terrestres. Por otra parte, las proyecciones sobre una capacidad nuclear táctica soviética y el rechazo soviético a la noción de guerra limitada complicaba más la evaluación de la utilidad de estas armas tácticas. Las estimaciones acerca del uso de armas nucleares tácticas arrojaban cifras escandalosas sobre el total de pérdidas. En 1955 el estudio "Carte Blanche" señalaba que la explosión de 380 artefactos nucleares tácticos en Alemania, sin considerar los efectos radioactivos, produciría cerca de 2 millones de bajas. Ver Record op.cit., p 10-11

³⁴Weigley. op. cit., p 350

credibilidad permanecía sin solución aparente; no se había encontrado aún un camino que permitiera detener por completo las muestras de agresión o que ofreciera la posibilidad de sancionarlas sin el riesgo de una respuesta que acarrearía un daño desmedido sobre los propios Estados Unidos. El propio Kissinger afirmaba en 1960:

Mientras mayores sean las presiones contra el uso de las armas nucleares, mayor será la brecha entre nuestra estrategia disuasiva, nuestra capacidad militar y nuestra preparación psicológica; una brecha que puede convertirse en una tentación para la agresión. Los años venideros deben, por lo tanto, observar el reforzamiento sustancial de nuestras fuerzas convencionales.³⁵

Hacia el final de la década los últimos avances en la tecnología de los sistemas de armamentos (en particular la producción de los primeros ICBM) hicieron más grande la distancia entre la lógica militar tradicional y la realidad militar desprendida de los mismos. En la medida en la que el fin último sólo tenía sentido en la noción de la disuasión, el arte del combate, del encuentro en el campo de batalla, parecía perder de nuevo su inteligibilidad. Surgieron indicios de que el desencadenamiento de una nueva guerra llevaría a pelearla de una manera radicalmente diferente. Los problemas de la defensa nacional comenzaban a ser los del manejo de la innovación tecnológica, de los proyectos de investigación y desarrollo y de la formulación de una política estratégica creíble que incorporara en su seno las características y las implicaciones del uso de los nuevos sistemas de armamentos. También apareció

³⁵C. en Freedman. The Evolution., p 118

una nueva relación entre los políticos y los especialistas de los asuntos de la defensa.

La esencia de la revisión estratégica residió en la aceptación de que cualquier uso o amenaza de uso de las armas nucleares tendría que ser la imagen de un acto político. Las consideraciones de carácter puramente militar debían sólo constituir el marco de referencia, el espacio a partir del cual lo político definiera no sólo los márgenes de lo posible, sino también de lo deseable. La estrategia de la disuasión debía ser dotada de una nueva racionalidad política; los últimos avances en la tecnología nuclear hacían ya obsoleta la noción absoluta de la disuasión.

El punto de partida del revisionismo estratégico, consideró al status quo como una condición dada. Al aceptar esta situación, se asumió la necesidad de encontrar una nueva forma de vida bajo el horizonte nuclear. Esta corriente no ofreció un espacio a la reflexión sobre las diferencias fundamentales que subyacen a la rivalidad este-oeste. El status quo era una realidad de permanente conflicto potencial que se manifestaba en diferentes planos de los cuales el nivel máximo era el escenario de una

guerra general.³⁴ Una de las premisas básicas de su análisis, aceptaba el carácter irreversible de la bipolaridad nuclear y en consecuencia, sostenía la ineludible necesidad de echar a andar esfuerzos para lograr la estabilización de la nueva relación nuclear. Esta nueva relación se expresaba en un balance estratégico "delicado" en el cual, la disuasión no podía tener ya un carácter ni automático ni unilateral.

En lo sucesivo la estrategia militar no sería más el camino a la victoria inequívoca, sino más bien el instrumento que permitiría manejar, de la manera más adecuada, la relación nuclear; los nuevos elementos de la estrategia debían ser: la intimidación, la coerción y la presencia de alternativas disuasivas. El énfasis pasaba a la aceptación de una nueva interdependencia que se expresaría en el encuentro de las decisiones de ambos actores.

El reconocimiento de esta interdependencia propició la discusión pública de los nuevos problemas estratégicos enfrentados por los Estados Unidos. El primero de ellos era la pérdida de la credibilidad de la represalia masiva como

³⁴La metodología de la "teoría de los juegos" tuvo un peso significativo en la orientación de los estudios elaborados durante el revisionismo estratégico. El objetivo de esta metodología era el descubrimiento de aquellas reglas que garantizaran el éxito en cualquier tipo de conflicto. La teoría matemática de los juegos fue una extensión de los esquemas utilizados por John von Neumann en el análisis del comportamiento de los agentes económicos. La importancia de la "teoría de los juegos" residió en su enorme utilidad para simplificar los problemas estratégicos y convertirlos en un "asunto manejable y manipulable" que permitiera el análisis de los principales dilemas y paradojas, así como la exploración de soluciones tentativas. Ver Freedman. The Evolution., p 182 y Shwarz. op. cit., p 106

estrategia disuasiva. Sin embargo, hacia el final de la década, el ritmo del desarrollo tecnológico soviético llevó a plantear un nuevo y urgente problema: el de la vulnerabilidad de las fuerzas estratégicas. Los Estados Unidos se vieron colocados ante una dificultad doble. A pesar de que desde una década atrás los análisis de la Corporación Rand habían tocado el tema de la vulnerabilidad de las fuerzas armadas norteamericanas, el potencial militar de la Unión Soviética no había impuesto la necesidad de tomar en consideración a dicho elemento. Para 1956 los estudios de esta organización se concentraban en el cálculo del daño que un ataque soviético de ICBM podía infligir sobre las bases norteamericanas. A partir de ese momento surge una nueva distinción analítica entre un primer y segundo ataque; entre un ataque de contrafuerza (dirigido contra la capacidad nuclear del enemigo con el objeto de despojarlo de sus medios represores) y un segundo ataque, llamado de contravalor (capaz de asegurar una represalia efectiva incluso después de haber absorbido un primer ataque del enemigo).³⁷

El espectro de un ataque de ICBM's hizo de la vulnerabilidad uno de los principales puntos de la crítica del revisionismo a la estrategia de la administración Eisenhower. A pesar de que la precisión de los primeros modelos de ICBM no permitía su uso en una táctica de contrafuerza que permitiera mermar o aniquilar la capacidad ofensiva del adversario, su velocidad y su facilidad para penetrar las defensas aéreas y alcanzar sus blancos, podía traducirse en una verdadera ventaja

³⁷Aron. op. cit., p 323

estratégica. El surgimiento de la vulnerabilidad mutua subrayó el carácter "delicado" del equilibrio del terror. La disuasión bajo estas condiciones requeriría de algo más que un esfuerzo por igualar la habilidad del enemigo para atacar primero. Ambas potencias tendrían que encontrar la manera de disuadir un ataque nuclear de la contraparte. Para ello la amenaza nuclear de los Estados Unidos debía alcanzar una capacidad que le permitiera responder incluso después de haber recibido el primer ataque; es decir, una capacidad de segundo ataque que garantizara la destrucción total del contrincante. De esta manera el poder nuclear de los Estados Unidos aseguraría de nuevo el poder de su amenaza. No obstante, la estabilidad sólo podría alcanzarse en la relación estratégica en una situación que permitiera a ambas potencias el mantenimiento de una capacidad de segundo ataque relativamente segura.³⁸

La definición del criterio de estabilidad determinó la necesidad de asegurar la sobrevivencia de una parte importante de los arsenales para la eventualidad de un primer ataque. En este contexto la presencia de un grado de imprecisión suficiente en los proyectiles intercontinentales hacía todavía imposible su uso en una estrategia de contrafuerza. Se buscaba convencer al adversario de las ventajas de un segundo ataque para la estabilidad de la relación nuclear. Las ciudades, y no los sistemas de armamento, debían ser el objeto de la amenaza. Se pretendía que la capacidad para matar millones de seres humanos adquiriese una "neutralidad" moral y que la verdadera responsabilidad moral recayera sobre aquél que decidiera un

³⁸Smoke. op. cit., p 96

primer ataque contra las fuerzas nucleares del adversario. Se pensó que, a diferencia de la estrategia de la represalia masiva, la nueva estrategia desplazaba la imagen del genocidio del centro de la política estratégica norteamericana y la convertía en una respuesta, en una reacción a una agresión específica del adversario.

La reivindicación de la estabilidad en términos de un segundo ataque constituyó un regreso a la búsqueda de parámetros perfectamente definidos y, en lo posible, insensibles a nuevos cambios en el contexto estratégico derivados de futuras innovaciones en materia de armamentos nucleares. Sin embargo, como su antecesora, la nueva estrategia, propuesta por el revisionismo, no ofrecía alternativas diáfanas a las diferentes formas que podía adoptar la agresión soviética. En diferentes ocasiones se sostuvo el carácter eminentemente realista de una estrategia que aceptaba la "imposibilidad" de una marcha atrás en la historia y que buscaba en cambio la apertura de opciones verdaderamente "prometedoras". Sin embargo, este planteamiento sólo constituyó un esfuerzo más en la búsqueda de una certeza mínima que permitiera cerrar los ojos al presente. La disuasión sólo había cambiado de forma, pero la sustitución del primer ataque por un segundo ataque no llevó a encontrar una respuesta verdaderamente convincente. El revisionismo estratégico no pudo responder a la pregunta primordial: ¿qué hacer ante la posibilidad de que la disuasión fracasase? ³⁹

³⁹Freedman. The Evolution., p 190

3. HACIA UNA ESTRATEGIA DE SUFICIENCIA. LA REFORMULACION DE LA REPRESALIA MASIVA.

En la medida en que la fuerza nuclear se fue acrecentando hacia el final de la década de los cincuenta, el gobierno de los Estados Unidos realizó una serie de ajustes en los planteamientos de su política estratégica. El revisionismo estratégico comenzaba a tomar fuerza y su influencia pudo apreciarse en la creciente presión de los servicios de las fuerzas armadas para obtener incrementos en sus presupuestos. En términos generales la dependencia de los Estados Unidos sobre la disuasión nuclear permaneció como elemento fundamental de la política estratégica. Sin embargo, al acercarse la década de los sesenta la disuasión entró en un período de reconsideración. La amenaza de la represalia masiva comenzó a tomar un tono más suave, a la vez que el gobierno norteamericano mostró un interés creciente con respecto a la noción de guerra limitada en un contexto nuclear.

El programa del "New Look" se había basado en la idea de una superioridad estratégica absoluta. El cambio en la relación estratégica exigía una modificación de los planteamientos de la doctrina estratégica norteamericana. La nueva ecuación de fuerzas permitía a los Estados Unidos destruir al enemigo pero no le aseguraba una capacidad para desarmarlo. De ahí las dudas sobre la credibilidad de la represalia masiva como piedra angular de la política estratégica⁴⁰.

⁴⁰Tarr. op. cit., p 87

Para 1957 las proyecciones sobre el desarrollo y despliegue de ICBM en las fuerzas soviéticas y el lanzamiento del Sputnik I en ese mismo año hicieron evidente la necesidad de una revisión de la política estratégica. Ambos acontecimientos mostraban abiertamente la nueva realidad en la que la URSS manifestaba su capacidad para transformar el conocimiento científico y tecnológico en una ventaja estratégica. El período que se abrió inmediatamente después al Sputnik reveló la nueva receptividad de la administración a las recomendaciones de los estrategas y la aparición de la opinión pública como un actor más en el debate estratégico. El lanzamiento del primer Sputnik trastornó la confianza de los norteamericanos en su superioridad científica y tecnológica. Sin embargo, la manifestación de esta preocupación tuvo, en la puesta en práctica de políticas, un carácter sesgado.⁴¹

La reconsideración de las necesidades estratégicas realizada durante los últimos años del segundo mandato de Eisenhower partió de una noción de "suficiencia" subyacente a la capacidad de la represalia masiva. No obstante, una serie de condiciones de carácter burocrático reflejó, al final de su gobierno, la incapacidad del presidente para mantener el carácter "suficiente" de dicha estrategia.

Es cierto que las recomendaciones de diversos reportes se tradujeron en una serie de decisiones tomadas durante estos

⁴¹Mandelbaum. op. cit., p 62

años.⁴² Sin embargo, Eisenhower consideraba que la información contenida en estos reportes sobreestimaba la dimensión real de la amenaza nuclear soviética. Si bien aceptaba el deterioro gradual de la superioridad estratégica norteamericana, rechazaba la existencia de una situación crítica, sosteniendo que ésta no emergería sino hasta que la disuasión norteamericana perdiera toda efectividad. Para que esto ocurriera los soviéticos tendrían que contar con una capacidad que les permitiera destruir la gran mayoría de las bases norteamericanas. En función de este razonamiento reconoció la necesidad de identificar los requisitos indispensables de una nueva versión "suficiente" de la disuasión.⁴³

A partir de ese momento se redoblaron los esfuerzos en aquellas áreas que se consideraron prioritarias. El número de aeronaves en estado de alerta se incrementó, se aumentó el grado de su dispersión en diferentes bases. La dispersión, la movilidad y la protección de estas fuerzas fueron identificados como componentes fundamentales de la disuasión. La noción de una "disuasión suficiente" sólo requeriría de la optimización de las capacidades estratégicas a través del despliegue adecuado de todos los elementos de las fuerzas militares. Para Eisenhower la disuasión era "un asunto de juicios y no de números [...] Los Estados Unidos cuentan con el poder adecuado para disuadir a los

⁴²Los reportes Wohlstetter (1954), Killian (1955) y Gaither (1957) señalaron la necesidad de disminuir la vulnerabilidad de las fuerzas estratégicas, de mantener una capacidad adecuada de represalia estratégica y la conveniencia de acelerar los programas de desarrollo de proyectiles balísticos y de echar a andar programas de defensa civil. Ver Gaddis, Strategies of Containment, p 185, Kahan, op.cit., p 40, Brown, op. cit., p 116 y 117

⁴³Rosenberg. "The origins of.." p 48

soviéticos de lanzar un ataque [...] más allá de la paridad numérica con los soviéticos, no existe justificación alguna para incrementar el número de armamentos".⁴⁴

El surgimiento de los proyectiles balísticos intercontinentales llevó a una reevaluación del escenario de guerra general que redujo el tiempo de advertencia a unos cuantos minutos. Esta situación aceleró el proceso de mejoramiento de los sistemas de comando, control e inteligencia (C₃I) que desde entonces buscaron su verdadera integración con las fuerzas estratégicas. En 1957 se creó el Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD) como centro de almacenamiento de información y como institución fundamental para la coordinación y el control; su establecimiento pronto se perfiló como el primer paso importante en la integración de una estructura vertical de las fuerzas estratégicas.⁴⁵

En 1959, ante el enorme crecimiento y diversificación de las fuerzas nucleares, el jefe del Estado Mayor Conjunto reconoció la necesidad de una reestructuración de los sistemas de comando y control. En ese mismo año envió al secretario de defensa una propuesta para la coordinación de planes de guerra y una selección de blancos que diese lugar a una política uniforme de selección de blancos y a un plan operativo único e integrado, conocido como SIOF por sus siglas en inglés. En agosto de 1960 Eisenhower aprobó la propuesta del secretario de defensa para la creación de un mando estratégico conjunto de planeación. Para

⁴⁴Gaddis. Strategies of Containment., p 188

⁴⁵Bracken. op. cit., p 20

ello se aprovecharía la estructura y la experiencia del Comando Aéreo Estratégico a quien se encargaría la preparación de una lista de blancos y un plan operativo único.

Desde los años de Truman el Comando Aéreo Estratégico se había perfilado como institución central en la planeación estratégica. Las recomendaciones elaboradas por los reportes antes mencionados sirvieron como justificación a sus demandas sobre el presupuesto de defensa y contribuyeron a incrementar el peso de su influencia en la planeación estratégica, misma que quedaría plasmada en los lineamientos generales del SIOF.⁴⁴ Por otra parte, ante el conflicto que surgió entre los servicios de las fuerzas armadas por el proyecto de los submarinos Polaris, como solución a la vulnerabilidad de las fuerzas aéreas, el Comando Aéreo Estratégico respondió con el reforzamiento de una estrategia de contrafuerza. La ausencia de un tiempo de alerta suficiente imponía la necesidad de una capacidad mínima de contrafuerza que permitiera la destrucción de las reservas ofensivas soviéticas. El Comando Aéreo sostenía que sólo esta capacidad podía dotar a los Estados Unidos de una disuasión efectiva. Finalmente, los oficiales de dicho comando lanzaron una

⁴⁴Durante la segunda mitad de la década de los cincuenta el Comando Aéreo Estratégico ejerció una presión constante para el establecimiento de una capacidad de alerta de sus fuerzas aéreas. Los perfeccionamientos en el diseño de nuevas bombas y el aumento en la producción de bombarderos le permitieron aumentar su capacidad de distribución, cuyos requerimientos continuaron vinculados a la identificación de nuevos blancos soviéticos. Cabe mencionar que el inicio de sobrevuelos del U-2 llevó a una expansión significativa de las listas de blancos estratégicos, mismas que para el fin de la década alcanzaban una cifra total de 20 mil blancos potenciales. Ver Richelson. "Population Targeting and U.S. Strategic Doctrine". The Journal of Strategic Studies, vol 8, No. 1, marzo de 1985, p 12 y Rosenberg "The Origins of ..." p 49-65

campaña en contra de la integración del submarino Polaris a las fuerzas de los otros servicios, señalaron en cambio la conveniencia de una integración del Polaris al resto de las fuerzas estratégicas bajo un comando estratégico nacional.⁴⁷

Es necesario advertir que desde 1954 el plan básico del Comando Aéreo Estratégico contenía una tendencia de contrafuerza que identificaba como blancos los sistemas soviéticos de alerta, recomendaba medidas que neutralizaran la capacidad de defensa de la URSS y la ejecución de un sólo ataque masivo sobre todos los blancos contenidos en sus listas, con el objeto de maximizar el poder destructivo del arsenal norteamericano. El Comando Aéreo argumentaba que la sobrevivencia del arsenal y de los sistemas C₃I norteamericanos eran una condición indispensable de una disuasión que incluyera escenarios de ataques soviéticos de carácter "pre-eventivo". Sostenía que de otra manera, un primer ataque soviético de esta naturaleza podía despertar dudas sobre la capacidad de respuesta de los Estados Unidos.⁴⁸

El Comando se inclinaba por una estrategia de "combinación óptima" de blancos de contrafuerza, de centros de control gubernamental y de centros urbanos. El ataque "óptimo" único y masivo representaba una estrategia adecuada no sólo para una represalia sino también para una "pre-evención" masiva. El general Curtis Le May afirmaba en relación a la posibilidad de que los Estados Unidos llegaran a atacar primero: "he oído este pensamiento en numerosas ocasiones y suena bien... lo que quiero

⁴⁷Rosenberg. "The origins of overkill. Nuclear Weapons and American Strategy 1945-1960"., p 53-61

⁴⁸Weigley. op. cit., p 436

dejar claro es que no apoyo una guerra preventiva. Sin embargo, creo que si los Estados Unidos se ven arrinconados en una situación límite, no dudaremos en atacar primero".⁴⁹

Durante estos años el Comando Aéreo reforzó la planeación de ataques masivos combinados sobre la base de la noción de "combinación óptima". Esta noción constituiría la base de la planeación y elaboración del SIOF. En noviembre de 1960 el equipo estratégico de planeación redactaba la primera lista nacional de blancos (2600 instalaciones separadas para un ataque) y el primer SIOF. El nuevo plan estipuló que, sobre la base de un tiempo de alerta suficiente, los Estados Unidos lanzarían la totalidad de sus fuerzas estratégicas sobre la Unión Soviética, sus "satélites" europeos y China. La lógica del SIOF buscó la plena utilización de la capacidad nuclear norteamericana de forma tal que garantizara el alcance de los mayores niveles de destrucción.⁵⁰ El diseño del plan "óptimo", tal y como fue heredado al SIOF, nuevamente partió de la necesidad de maximizar la eficiencia y la efectividad de la ofensiva nuclear norteamericana con el objeto de reducir los costos a su mínima expresión. Una condición necesaria para ello era el despliegue de un ataque único y masivo que, en la práctica, llevaba a la desaparición de diferentes categorías de blancos. Tal y como

⁴⁹El propio Eisenhower mantuvo una posición ambivalente con respecto a la alternativa "pre-eventiva". Si en un primer momento la descartó por su incompatibilidad con el sistema constitucional de los EU en la atmósfera suscitada por las críticas del revisionismo estratégico llegó a declarar: "los EU no pueden, bajo ninguna circunstancia, permanecer con las manos atadas por el simple supuesto de que una victoria total acarrearía más problemas que la victoria obtenida por medio de una guerra limitada". Rosenberg. "A Smoking Radiating ...", p 13

⁵⁰Rosenberg. "The origins of Overkill. Nuclear Weapons and American Strategy. 1945- 1960" p 7

Curtis Le May afirmaba, un ataque de este tipo haría de la Unión Soviética "una ruina humeante después de dos horas".⁵¹

Si en un primer momento la selección de blancos eminentemente urbanos fue consecuencia de una racionalidad que buscaba maximizar la utilidad de un arsenal de dimensiones limitadas, al comenzar la década de los sesentas, la lógica de un "único y exitoso" ataque era el evitar la necesidad de una guerra larga y dolorosa.

La preferencia de Eisenhower por una estrategia disuasiva de "suficiencia" se vió rebasada por los acontecimientos de carácter burocrático. La emergencia del Comando Aéreo estratégico como estructura dominante en la planeación estratégica se tradujo en la implementación de una política que no consideraba ningún criterio de suficiencia. A pesar de que Eisenhower se comprometió con una política de racionalidad económica y de suficiencia estratégica, al final de su gobierno fue evidente que sólo pudo cumplir con la la primera. Si los presupuestos de defensa mantuvieron un perfil de estabilidad (que incluso vió disminuir su monto como porcentaje del gasto público de 65.7 en 1954 a 48.5 en 1961) esto pudo ser en parte el resultado del fin del esfuerzo norteamericano en Corea y del mayor énfasis sobre el componente nuclear de la defensa. El perfil de la "suficiencia" estratégica se vió enormemente incrementado durante los últimos años de su administración.⁵²

⁵¹Rosenberg. "A Smoking Radiating ..." p 10

⁵²Gaddis. op. cit., p 164-165

A pesar de que Eisenhower comenzó a compartir las dudas de los estrategas con respecto a la posibilidad de mantener limitado un conflicto nuclear, permaneció atado a su compromiso con el desarrollo y despliegue de armas nucleares tácticas. Entre 1958 y 1960 el tamaño del arsenal nuclear se había triplicado hasta alcanzar un total de 18 mil armas nucleares. Para el momento en que Eisenhower abandonaba la presidencia el comando aéreo estratégico contaba con 538 bombarderos B-52, 1292 B-47, 19 B-58. 12 ICBM habían sido desplegados en los Estados Unidos y 90 IRBM en Inglaterra y Turquía; se había autorizado la construcción de 650 proyectiles Atlas, Titan y Minuteman y de 16 para proyectiles submarinos Polaris. Eisenhower presidió la primera expansión importante del arsenal norteamericano, así como la variación de su composición. Estos cambios se reflejaron en las características de los ICBM (especialmente el Minuteman con combustible sólido) que parecían permitir la posibilidad de una respuesta automática y las del submarino Polaris que por su grado de indetectabilidad abría un nuevo espacio a la invulnerabilidad. La expansión de las fuerzas nucleares norteamericanas llevaba difícilmente a pensar en la presencia de un verdadero criterio de "suficiencia".⁵³

Si en un primer momento la responsabilidad del Comando Aéreo Estratégico fue la búsqueda y el diseño de alternativas que permitieran la óptima utilización de los recursos nucleares disponibles, en la práctica, el peso adquirido por dicha institución se reflejó en la influencia que ejerció no sólo en la deficiencia de los niveles necesarios de la capacidad estratégica

⁵³Mandelbaum. op. cit., p 64

sino también en la forma última que la política estratégica tomaría. Esta realidad resultó clara con la creación del SIOF que elevó la planeación operativa, de un carácter fundamentalmente pragmático, al plano de la política nacional. La formulación del SIOF dió lugar a una contienda entre las consideraciones estratégicas prácticas de corto plazo y las necesidades de largo plazo que, necesariamente, recaían en el espacio más amplio de la seguridad nacional. Al final de la administración Eisenhower se pudo percibir que los niveles de fuerzas disponibles resultaban mucho mayores que los estipulados como necesarios por los criterios de "suficiencia".

Al final del gobierno de Eisenhower la disuasión era por primera vez identificada con una forma concreta de amenaza nuclear: la represalia masiva. La noción de "suficiencia" reflejó la aceptación tácita de Eisenhower de la capacidad del arsenal norteamericana para ejecutar dicha amenaza. Sin embargo, la ausencia de una definición concreta de "suficiencia" permitió que los servicios de las fuerzas armadas de los Estados Unidos gozaran de un amplio margen de libertad para continuar presionando para la investigación y el desarrollo de nuevos sistemas de armamentos. Esta presión fue especialmente evidente en el caso del Comando Aéreo Estartégico. En la lucha por la supremacía la marina y el ejército defendieron la noción de la "suficiencia" con el fin de suscitar la oposición a la política del Comando Aéreo. Sin embargo, las razones que dieron la victoria a este comando permitieron un incremento de la capacidad nuclear de los Estados Unidos que cuestionó la misma existencia de alguna noción de suficiencia. El aumento del poder nuclear de

los Estados Unidos de 1953 a 1960 permitió de hecho el alcance de una capacidad de represalia masiva que se situó por encima de toda destrucción imaginable.

4. LA DIPLOMACIA NUCLEAR EN LA DECADA DE LOS 50.

Después del fracaso del Plan Baruch la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas se convirtió en el reducto de las voces que aún mantenían esperanzas sobre la posibilidad de un desarme total. Dichas voces reivindicaban al desarme como la única alternativa que permitiría conjurar los peligros de la era nuclear. Pero a pesar del supuesto interés en la meta del desarme, la actitud de los EU y de la Unión Soviética reflejó la ausencia de una verdadera voluntad por alcanzar puntos de acuerdo. Ambas superpotencias se sumergieron en un juego de apariencias en el que la meta del desarme constituyó un símbolo más del prestigio internacional. La historia de la diplomacia de estos años es el recuento de este juego en el que una serie de propuestas inaceptables constituyó la piedra de toque de la diplomacia nuclear.⁵³

Al llegar Eisenhower a la presidencia, el esquema de desarme del Plan Baruch había caducado. En el marco general de su proyecto de seguridad nacional se pudo apreciar su disposición a la apertura de puntos de negociación con el bloque comunista. El NSC-162/2 estipulaba la necesidad de que los EU mantuviesen abierta la posibilidad de negociar con la URSS con el objeto de aprovechar todas las oportunidades de acuerdo, siempre y cuando ello no debilitara los esfuerzos paralelos encaminados al fortalecimiento de los pilares fundamentales del "mundo libre". Los EU debían mantener su disposición para negociar bajo la condición de que su esfuerzo pudiera traducirse

⁵³Mandelbaum. op. cit., p 35

beneficios concretos para sus intereses. El margen de negociación tendría que buscarse en aquellos espacios que los demás elementos de la estrategia del "New Look" dejaran libres o no pudieran cubrir. Era la búsqueda de un equilibrio difícil entre los riesgos inherentes a una política de negociación para la credibilidad de la disuasión y la erosión del prestigio del líder del "mundo libre" que fuera resultado de acusaciones de inflexibilidad e intransigencia. La diplomacia tendría que ejercerse en el marco de la política de contención y no como un fin en sí mismo.⁵⁴

Hacia 1953 las dimensiones de la capacidad de destrucción de ambas superpotencias concentraron la atención en los peligros de los armamentos nucleares. Si desde un principio, y distanciándose de Dulles, Eisenhower había mostrado su preferencia por una línea política que redujera los costos y los riesgos de la guerra fría, la primera detonación termonuclear soviética en 1953 reforzó su convicción de acerca de la necesidad de imponer un control sobre una carrera armamentista que se adentraba en una fase no sólo costosa sino absolutamente letal.⁵⁵

En diciembre de 1953 Eisenhower lanzó la iniciativa conocida con el nombre de "Átomos para la paz". La meta del desarme total no podía ser ya un objetivo de corto plazo, había que propiciar primero el surgimiento de una atmósfera de confianza entre las superpotencias. La posibilidad de una cooperación en los aspectos menos controversiales de la energía

⁵⁴Gaddis. Strategies of Containment., p 161.

⁵⁵Brown. op. cit., p 90

atómica podría servir como punto de apoyo a la generación de esta confianza. Eisenhower pensaba que sólo así podían sentarse las bases que permitirían el alcance de un verdadero desarme. El desarme abandonaba así el espacio del presente, de lo inmediato, para convertirse en algo cercano a una esperanza; se sustituyó la meta del desarme por la de un control de armamentos como objetivo inmediato y primordial de la diplomacia nuclear.

La propuesta "Átomos para la paz" ofrecía un esquema en el que ambas potencias donarían parte de sus recursos nucleares a las Naciones Unidas para la implementación de una serie de proyectos de uso pacífico de la energía nuclear bajo supervisión internacional. Se buscaba extender a todas las naciones los beneficios potenciales, industriales y comerciales, de la energía atómica. Eisenhower pensaba que en la medida en la que los términos de su propuesta no se vinculaban directamente ni a las armas nucleares ni al ya desgastado tema del desarme, podrían abrir espacio a un primer acuerdo que a su vez se convirtiera en el punto de partida de una responsabilidad verdaderamente compartida del peligro nuclear. Sin embargo, la inserción del esfuerzo diplomático en el esquema de la contención obstaculizó la posibilidad de avances reales. En 1954 el conflicto de Indochina, la creación del cordón de alianzas militares regionales y la aceptación de una Alemania armada en el sistema de defensa del Atlántico obstaculizaron una posible reacción positiva por parte de la URSS a toda propuesta norteamericana. Unos meses después Eisenhower reducía su propuesta a un proyecto

conjunto de cooperación occidental de investigación sobre los usos pacíficos de la energía nuclear.⁵⁴

Para 1955 los acuerdos alcanzados sobre el status de Austria, el surgimiento de profundos sentimientos pacifistas europeos, y la política soviética de un aparente compromiso frente al desarme llevaron a la administración Eisenhower a retomar la iniciativa bajo un nuevo plan: "Cielos abiertos", presentado como propuesta en la cumbre de Ginebra de 1955.

El objetivo fundamental de esta propuesta -reducir los riesgos de un ataque sorpresa- estuvo determinado por los desarrollos tecnológicos alcanzados y proyectados en el área de los proyectiles balísticos. La búsqueda de este objetivo se llevaría a cabo a través de una política compartida de "cielos abiertos"; es decir, a través del acceso a la información general sobre el estado de las respectivas fuerzas militares. Esto se realizaría por medio del intercambio de información y de la apertura a la verificación. Para los soviéticos este esquema, más que reducir los incentivos a un ataque sorpresa los incrementaba. El conocimiento del estado de las fuerzas nucleares sólo podía llevar a la identificación de las respectivas vulnerabilidades lo que podía traducirse en un mayor peligro de un primer ataque. La delegación soviética argumentó que el problema de un primer ataque era una cuestión de carácter fundamentalmente político. Era una cuestión de intenciones más que de capacidades, que no

⁵⁴Brown, op. cit., p 90-91

podía ser resuelta fuera del espacio de un esfuerzo verdaderamente comprometido con la meta última del desarme.⁵⁷

A pesar de que existían diferencias entre las concepciones soviética y norteamericana del desarme, de sus objetivos y de sus formas de procedimiento, todo parece indicar que ambas superpotencias continuaron viendo en la diplomacia nuclear un instrumento político y no una alternativa real que pudiera servir a los intereses de su seguridad. Los términos de las sucesivas propuestas continuaron reflejando un carácter inaceptable.⁵⁸ La insistencia norteamericana en la verificación del cumplimiento de los acuerdos, permaneció como vestigio de la diplomacia de corte liberal inaugurada por el Plan Baruch. Las oportunidades sobre acuerdos de verificación limitada sobre el territorio soviético fueron desperdiciadas.

Sin embargo, los frutos de los acercamientos diplomáticos realizados durante este tiempo sólo podrían apreciarse en forma paulatina. Si bien es cierto que no se puede hablar del alcance de objetivos concretos, su contribución tuvo un carácter más sutil. La primera forma de dicha contribución fue la percepción de que las negociaciones constituían una vía de posible relación e incluso acercamiento con la Unión Soviética y que no conllevaban, necesariamente, el riesgo de una erosión de la cohesión del "mundo libre" o del liderazgo norteamericano.⁵⁹ Por

⁵⁷Kahan. op. cit., p 59

⁵⁸Las principales propuestas soviéticas de estos años fueron: el retiro de las armas nucleares tácticas de Europa y la iniciativa de Khrushchev de 1959 para abolir las armas nucleares en un período de 4 años. Mandelbaum op. cit., p 27

⁵⁹Gaddis. Strategies of Containment., p 192

otra parte, las negociaciones mantenidas durante este período permitieron el surgimiento de un acercamiento mutuo a las concepciones estratégicas de cada una de las superpotencias. De esta manera los norteamericanos entendieron la posición soviética frente al carácter secreto de ciertos puntos críticos de su propia seguridad, mientras que los segundos entraron en contacto con las nociones norteamericanas de disuasión y de estabilidad. Este fue el primer paso a la construcción de un lenguaje común que permitiera el surgimiento de un diálogo estratégico entre los dos actores principales de la era nuclear y el antecedente de un período de control de armamentos que expresó la nueva interdependencia estratégica.

CAPITULO IV.

LA BUSQUEDA DE LIMITES POLITICAMENTE ACEPTABLES A LA DESTRUCCION

En este cuarto capítulo se examina la contribución de los secretarios de defensa, Robert McNamara y James Schlesinger, a la formulación de una nueva política estratégica. El primer apartado analiza la transición de una política estratégica, de una orientación inicial de contrafuerza, a una noción de disuasión fundamentada en los principios de "destrucción asegurada" y de estabilidad estratégica. La segunda parte estudia la política estratégica del gobierno de Nixon en el contexto de una redefinición de la política de seguridad nacional de los Estados Unidos. Se revisa aquí el contenido de la "Doctrina Schlesinger" y su vinculación con el marco normativo de la estabilidad estratégica, ratificado por el acuerdo SALT I.

El objetivo central de este capítulo es subrayar la dicotomía de una política estratégica que reivindica a la estabilidad como principio rector y que, a la vez, enfatiza la necesidad de una capacidad de contrafuerza. Esta dicotomía se manifiesta por un lado, en la trayectoria de la política sobre control de armamentos y, por el otro, en el tipo de armamento y en el contenido de los planes de guerra elaborados en estos años.

1.- KENNEDY. CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LA POLITICA ESTRATEGICA.

Durante la campaña presidencial de 1960 los demócratas hicieron de la supuesta "brecha de los proyectiles" el tema fundamental de su lucha electoral.¹ La crítica a la política estratégica de Eisenhower y a su responsabilidad frente al surgimiento de una vulnerabilidad norteamericana fue ampliamente explotada por el partido demócrata. El candidato de este partido, John F Kennedy, se comprometió a reconstituir la seguridad de los Estados Unidos en la era de los misiles. Para ello Kennedy propuso la introducción de cambios importantes en el diseño y ejecución de las políticas de defensa y de seguridad nacional. Inmediatamente después de llegar a la presidencia ordenó un estudio que reconsiderara cuidadosamente los requisitos de la defensa norteamericana para la realidad de la vulnerabilidad. Los resultados obtenidos en estos análisis no llevaron a conclusiones fundamentalmente diferentes de las alcanzadas por los gobiernos anteriores. La responsabilidad de los Estados Unidos como líder del "mundo libre" fue ratificada pero se reconoció la necesidad de modificar los términos de su desempeño. En términos generales se puede decir que la administración Kennedy hizo suyos los principios estratégicos básicos de Eisenhower. Sin embargo, con Kennedy estos principios alcanzaron un nuevo grado de formalidad

¹Después de la guerra de Corea los soviéticos concentraron sus esfuerzos en el desarrollo de proyectiles intercontinentales. Los soviéticos probaron sus primeros ICBM dos meses antes que los norteamericanos, en agosto de 1957 y desataron con ello el temor norteamericano de una superioridad soviética. Sin embargo, el programa soviético pronto se enfrentó con dificultades técnicas y se hizo evidente la superioridad de los modelos norteamericanos. Para 1962 los EU habían desplegado 294 proyectiles mientras que los soviéticos contaban únicamente con 75 proyectiles desplegados. Las cifras correspondientes al año de 1964 son, respectivamente, 834 y 190. Mary Kaldor, op. cit., p 104

y sobre todo formas alternativas para su ejecución. En consecuencia, en la transición de Eisenhower a Kennedy hubo tanta continuidad como cambio.

El gobierno de Kennedy ratificó a la disuasión como propósito político fundamental. No obstante, la disuasión fue dotada de un nuevo componente que enfatizó el carácter defensivo de las fuerzas nucleares norteamericanas: los Estados Unidos no serían los primeros en desatar un ataque nuclear.² La renuncia al primer ataque y la consecuente distinción establecida por los Estados Unidos entre primer uso y primer ataque constituyó, de hecho, la aceptación de una situación de mutua vulnerabilidad que obligaba a la disuasión norteamericana a readaptarse.

La nueva administración institucionalizó la vinculación de los especialistas a los asuntos de defensa con su participación en la formulación de una nueva política estratégica capaz de satisfacer los requisitos de la seguridad nacional de los Estados Unidos. Los imperativos fundamentales de dicha seguridad, esbozados desde la campaña electoral, cristalizaron entonces como objetivos para la década de los sesenta: el logro de una capacidad nuclear capaz de sobrevivir a un ataque sorpresa y de castigar con una respuesta devastadora al agresor, así como el mantenimiento de una capacidad de respuesta flexible y equilibrada que permitiera enfrentar una agresión menor sin que ello conllevara el riesgo de un conflicto nuclear total.

²Mandelbaum. op. cit., c1979, p 75

El concepto de sobrevivencia había sido recogido de algunos de los postulados del debate estratégico, de ahí que su expresión como objetivo concreto de la política estratégica no representara un punto de ruptura con la anterior administración. Durante los últimos años del gobierno de Eisenhower este concepto se había reflejado en la búsqueda de una capacidad de represalia asegurada. Lo verdaderamente novedoso era su reivindicación como uno de los principios fundamentales de la política estratégica y como condición esencial de la disuasión norteamericana.³

Por otra parte, la administración Kennedy cuestionó la asimetría de la respuesta nuclear de Eisenhower frente a todo tipo de agresiones ya que era evidente la insuficiencia de sus medios para responder a una diversidad de retos. Kennedy se inclinó en cambio por una estrategia simétrica, de "respuesta flexible" cuyo objetivo sería la disuasión de todo tipo de conflictos bélicos. Para ello se buscó el alcance de una capacidad que permitiera el despliegue de una respuesta norteamericana en los niveles diplomático, de acción encubierta, de operaciones de guerrilla, de guerra convencional y de conflicto nuclear.⁴ La nueva administración identificó 5 áreas prioritarias para la construcción de dicha capacidad: el reforzamiento de las capacidades militares convencionales, la aceleración de los programas de desarrollo y despliegue de

³Edward N Luttwack. "Nuclear Strategy: The New Debate", Commentary, abril de 1974, p 54

⁴En cierto sentido se puede decir que la propuesta de Kennedy equivalía a la recuperación de la primera versión de la política del "New Look" orientada al mantenimiento de un equilibrio entre los diversos componentes de la contención.

proyectiles intercontinentales, la implementación de una política reforzadora de la cohesión de las alianzas, el apoyo a los componentes no militares de la contención y la promoción de las negociaciones con los soviéticos, de forma tal que se pudiera reducir la carga de la carrera armamentista.⁵

Al igual que sus predecesores, en la presidencia Kennedy se enfrentó con una situación en la que el surgimiento de nuevos armamentos hacía indispensable el acomodo y la adaptación de la política estratégica a las nuevas realidades tecnológicas, presentes ya no sólo en los Estados Unidos sino también en la capacidad nuclear soviética.

La década de los sesenta fue testigo de la adopción de los Estados Unidos de una estrategia de "doble vía". El surgimiento de la capacidad nuclear soviética de alcance intercontinental hacía sumamente difícil la existencia de una disuasión unilateral; había que independizar la contención del expansionismo soviético del problema de la disuasión de un ataque nuclear soviético contra los Estados Unidos o sus aliados. En este contexto, la noción de disuasión estratégica se circunscribió al terreno eminentemente estratégico. La disuasión de un ataque nuclear requeriría, en palabras del secretario de defensa McNamara, de una capacidad que permitiera la sobrevivencia a un primer ataque e incluso de responder "con un poder devastador". Por otra parte, la estrategia de respuesta flexible sería la nueva forma que tomaría la política de contención, cuya última expresión continuaría coincidiendo con la

⁵Gaddis. Strategies of Containment, p 215

disuasión estratégica. La estrategia de respuesta flexible implicaba hacer incapié en el componente convencional de la defensa y la manifestación de una férrea voluntad para escalar "hasta donde fuese necesario". Durante estos años la "sobrevivencia" y la "respuesta flexible" se convirtieron en los pilares de una doctrina estratégica que se adentraba en un nuevo período de búsqueda de una credibilidad efectiva para la disuasión norteamericana. La adopción de una estrategia de respuesta flexible reflejó la incorporación de un elemento crucial presente en el debate estratégico desde varios años atrás: la presencia de un abanico de alternativas de respuesta en manos del ejecutivo norteamericano.◊

Robert S McNamara: Esfuerzo de coherencia integral de la política estratégica.

La presencia de Robert S McNamara como secretario norteamericano de defensa de 1961 a 1968 constituyó un elemento clave en la conformación de una política estratégica de largo plazo. Su importancia puede descubrirse en la vigencia de algunos de los conceptos introducidos por él en el debate estratégico contemporáneo. Con McNamara el centro de gravedad de la discusión sobre los asuntos estratégicos abandonó las aulas universitarias y se situó en un departamento de defensa que buscó, ante todo, la centralización del proceso de toma de decisiones. Esta centralización no sólo se refirió a la rivalidad burocrática

◊Falk. op. cit., p 15

entre los servicios de las fuerzas armadas norteamericanas sino también a la relación estratégica con los aliados europeos.⁷

Al poco tiempo de asumir su cargo McNamara, se abocó a un análisis riguroso de las características de los diversos armamentos que comenzaban a integrarse como verdaderos "sistemas de armamentos".⁸ El punto de partida de la revisión estratégica de McNamara fue el alcance de una coherencia doctrinal que no sólo se reflejara en la política "declarada" de los Estados Unidos sino también en la composición del arsenal nuclear, en la forma de despliegue de las fuerzas armadas y en los planes sobre la utilización de las mismas.

McNamara se entregó a la tarea de elaborar una nueva y más precisa definición de la disuasión. La disuasión requeriría de una amenaza de represalia lo suficientemente poderosa como para neutralizar los incentivos subyacentes a una estrategia de primer ataque. El despliegue de fuerzas de proyectiles y bombarderos no era ya suficiente para los nuevos requerimientos de la disuasión, se necesitaba, en cambio, la presencia de sistemas capaces de contra-atacar después de haber absorbido un primer ataque. La credibilidad de la disuasión requería de una capacidad de segundo ataque y la sobrevivencia de las fuerzas

⁷El departamento de defensa se convirtió en la principal fuente de empleo de los EU; su presupuesto era incluso mayor que el PNB de muchos países. El programa de investigación, desarrollo e inversiones de este departamento se convirtió en el motor fundamental de la innovación tecnológica de Occidente. Ver: Lawrence Freedman. The evolution, p 229

⁸Mary Kaldor sostiene que un sistema de armamento es más que una simple clasificación militar. Un sistema de armamento implica el equipo militar y la existencia de un equipo de personal de apoyo -científicos, ingenieros, trabajadores, técnicos y soldados- Mary Kaldor. op. cit., p 12.

estratégicas era la condición básica para el logro de dicha capacidad.

El concepto de sobrevivencia, (condición sine qua non de una capacidad de segundo ataque) constituyó la piedra angular del esfuerzo de coherencia estratégica de McNamara. Las fuerzas nucleares, a través de una capacidad de contra-ataque, podrían reforzar la disuasión norteamericana y traducirse así en un factor clave de la seguridad de los Estados Unidos. Este concepto debía ser el denominador común de la política de investigación y desarrollo de los sistemas de armamentos de los servicios armados norteamericanos. Los sistemas Minuteman y Polaris fueron identificados como aquellos que ofrecían una mayor probabilidad de sobrevivencia, misma que comenzó a reforzarse por medio de aumentos en los niveles de producción y la toma de medidas como una mayor dispersión y el fortalecimiento de los silos subterráneos.⁹

La revisión de los planes de guerra, y en especial del SIOF debía ser el complemento necesario que diera sentido a la adopción de la sobrevivencia como concepto estratégico fundamental. Había que adecuar las capacidades y los lineamientos sobre su uso a los nuevos objetivos estratégicos. En consecuencia, la revisión del SIOF partió de dos consideraciones básicas: la adecuación del despliegue y uso de las fuerzas al concepto de sobrevivencia y la apertura de un espectro de alternativas que permitiera a los Estados Unidos responder en forma relativamente simétrica a agresiones potenciales. Lo

⁹Mandelbaum. op. cit., p 77

anterior formó parte de la búsqueda de una estrategia menos masiva y de una mayor flexibilidad; McNamara afirmaba:

Nuestras fuerzas pueden ser utilizadas de diferentes maneras. Quizá tengamos que responder con un solo ataque masivo o quizá tengamos que reducir a nuestras fuerzas represoras para limitar el daño sobre nosotros o sobre nuestros aliados, por medio de un golpe decisivo sobre las bases enemigas para conjurar con ello el lanzamiento de sus segundas reservas. Podemos buscar la terminación de una guerra, en los mejores términos posibles a través de la utilización de nuestras fuerzas como arma de negociación. En cualquier caso, nuestra reserva protegida podría traducirse en un incentivo significativo para que el enemigo se abstuviese de atacar contra nuestras ciudades y para propiciar la posibilidad de poner fin a la guerra. Esta nueva política nos otorga una mayor flexibilidad en la elección entre diferentes opciones de planes operativos.¹⁰

McNamara esbozaba así una estrategia que se acercaba a una trayectoria de contrafuerza en la que se descartaban las ciudades como blancos de ataque, también conocida como "evitación de ciudades". El nuevo SIOF rechazó la noción del ataque masivo para evitar el riesgo de una rigidez extrema y restableció con ello las diferencias entre las tres categorías de blancos estratégicos que, permanecerían como hasta entonces pero contarían con una distinción formal y práctica. Los sistemas Bravo, Romeo y Delta fueron incorporados al SIOF bajo los lineamientos de una nueva estrategia de ataque que situaba en un primer plano los ataques de contrafuerza y en un segundo nivel opciones de reserva para ataques contra ciudades. De esta manera se formulaba una doctrina de respuesta "controlada" que abriera espacio a una mayor flexibilidad en el uso de las fuerzas estratégicas y que a su vez permitiera limitar el daño sobre los

¹⁰Leon Sloss and Dean Millot. "U.S. Nuclear Strategy in Evolution?" Strategic Review, Vol XII, No. 1, invierno de 1984, p 20

Estados Unidos y sus aliados en la eventualidad de un rompimiento de hostilidades.¹¹ McNamara afirmaba en su famoso discurso de Ann Arbor:

Los Estados Unidos han llegado a la conclusión de que, en la medida de lo posible, la estrategia militar básica en una guerra nuclear general debe ser aproximada en una forma similar a las consideraciones pasadas sobre operaciones militares convencionales. Es decir, los principales objetivos militares [...] deberán ser la destrucción de las fuerzas militares del enemigo y no su población civil. La misma fuerza y naturaleza de las fuerzas de la Alianza nos permiten retener [...] un poder de ataque de reserva suficiente para destruir la sociedad enemiga [...] estamos otorgando a un posible enemigo el mayor incentivo para abstenerse de atacar nuestras propias ciudades.¹²

¹¹La estrategia de respuesta flexible, adoptada por la OTAN en diciembre de 1967 luego de un largo y difícil proceso de negociación aliada, constituyó la contraparte de la estrategia de "evitación de ciudades". Desde principios de los 60 McNamara había concebido esta estrategia como la mejor forma de defensa para Europa, sin embargo, sólo la salida de Francia de la estructura militar de la OTAN permitió su adopción en 1977. La estrategia de respuesta flexible era una estrategia de guerra limitada. El concepto de escalada constituye, en teoría, la fuerza reguladora de la magnitud e intensidad de un conflicto intermedio -guerra convencional y nuclear teatral-; las armas nucleares tácticas constituyen el instrumento fundamental de la escalada. La nueva estrategia sustituyó el concepto de "trip wire" por la noción de "pausa"; una serie de pausas sucesivas a través de las cuales se mostraría la determinación aliada para responder y se buscaría la apertura de causas a la negociación. La defensa convencional sería el primer paso de la escalada, su agotamiento llevaría a la implementación de una estrategia nuclear limitada o "táctica". La escalada a pausas superiores debía mantenerse controlada pero también presente con el objeto de descartar toda ambigüedad con respecto a la determinación aliada. La respuesta flexible supone una capacidad de respuesta simétrica a la magnitud del reto del agresor; el vínculo entre los diferentes tipos de armamento debe permitir el tránsito progresivo entre las diferentes pausas, es decir, la escalada. Como la estrategia de "evitación de ciudades" la respuesta flexible parte del supuesto hipotético de una colaboración tácita de los beligerantes que haga posible el control y la delimitación del conflicto en un contexto bélico. Ver. Brown, op. cit., p 111 y Raymo Vayrinen, op. cit., p 4-6
 nRace: Doctrine and their I
¹²C. en Richelson, op. cit., p 10

La racionalidad subyacente a la reformulación del SIOF era relativamente clara. Se puede decir que era una combinación "desequilibrada" de una estrategia de contrafuerza y una de contravalor. En el caso de una guerra, el principal objetivo sería la destrucción de las fuerzas nucleares soviéticas, manteniendo a las ciudades en calidad de rehenes. De esta manera, se pensaba, se podría abrir un espacio a la negociación que alentara un curso soviético similar, en el que se respetaran en un primer momento las respectivas ciudades de forma tal que el nivel de destrucción se mantuviera dentro de ciertos límites "aceptables". En la medida en que los Estados Unidos no alcanzaran una capacidad que le permitiera destruir las fuerzas estratégicas soviéticas antes de que éstas hubiesen sido activadas, la única manera de evitar una escalada de ataques contra centros urbanos era la apertura de una posibilidad de negociación en el mismo curso de la guerra.¹³

McNamara sostenía que esta estrategia no constituía una predicción del comportamiento soviético sino un incentivo para que los soviéticos optaran por la misma racionalidad. A pesar de que aceptaba que las condiciones de las fuerzas estratégicas soviéticas de ese momento limitaban las posibilidades reales de dicha estrategia, también la defendió recalcando su potencial para influir la política soviética de investigación y desarrollo de nuevos armamentos.¹⁴

¹³Bracken. op. cit., p 86

¹⁴Brown. op. cit., p 178

La noción de la reserva estratégica se convirtió en estos años en el nuevo motor de la política de adquisición de armamentos de los diferentes servicios de la armada norteamericana.¹⁵ Así mismo la lógica de una creciente capacidad nuclear mantendría su influencia sobre la formulación de los planes de guerra tal y como había sucedido con la elaboración del primer SIOF en 1960. El nuevo SIOF, adoptado en enero de 1962 no fue la excepción de la regla y permanecería sin cambios significativos a lo largo de la década siguiente.

McNamara: el giro hacia la "Destrucción asegurada".

Para 1962 una serie de acontecimientos se concatenaron y comenzaron a cuestionar la validez de la orientación de contrafuerza de la estrategia de McNamara. El primero de ellos había estado presente desde su discurso de Ann Arbor y era la crítica a la semejanza de la estrategia de contrafuerza con una acción preventiva de primer ataque. Los propios soviéticos se rechazaron, permanentemente, una estrategia que carecía de viabilidad dada la existencia de una brecha en el estado de desarrollo de las fuerzas de proyectiles. De hecho, una verdadera

¹⁵Mary Kaldor señala que los sistemas de armamento se encuentran sujetos a la dinámica tecnológica característica del marco industrial al que pertenecen. La convergencia de la estructura social y de las fuerzas armadas determina la transferencia de la competitividad clásica de la empresa privada a las instituciones que integran la organización de la defensa. En el interior del departamento de defensa la competencia es una fuerza activa, la consecuencia de esta competencia es la aceleración del ritmo de cambio tecnológico orientado al constante perfeccionamiento de los sucesivos componentes que integran al sistema de armamento. Define entonces su noción de "tecnología barroca": "cambio tecnológico barroco" es el proceso de mejoramiento de las características de "desempeño" (submarinos más grandes, rápidos y silenciosos; aeronaves de mayor velocidad y capacidad de carga, etc) Kaldor. op. cit., p 17-20

estrategia de contrafuerza exigía una superioridad en la calidad y el número de armamentos; ante su inferioridad la Unión Soviética optó por el curso de una amenaza permanente sobre las ciudades norteamericanas. El objetivo soviético era ejercer una influencia, por mínima que fuese, en el comportamiento norteamericano.¹⁶

Por otra parte, la herencia que Eisenhower había dejado con respecto a la situación de Berlín volvía a hacerse presente en agosto de 1961 y se convertía en una tercera crisis. El reconocimiento de zonas de control definidas permitió encontrar una solución a la crisis en el contexto de un equilibrio difícil. No obstante, las declaraciones sostenidas por Khrushchev a lo largo del desenvolvimiento de la crisis hicieron posible la percepción de la nueva determinación soviética que imponía sobre Europa la sombra del holocausto nuclear.¹⁷ A los pocos meses, el desencadenamiento de una nueva crisis en el Caribe, volvía a revivir el fantasma nuclear y se convertía en el eje del cuestionamiento de la tesis que sostenía la posibilidad de ejercer un control en escenarios de guerra nuclear. Durante la crisis cubana de 1962, el despliegue de fuerzas de bombarderos en aeropuertos civiles simbolizó el rechazo de los Estados Unidos a un curso bélico de contrafuerza.¹⁸

¹⁶Brown. op. cit., p 229

¹⁷El 7 de agosto de 1961 Khrushchev declaraba: "Cualquier Estado que sirva como 'trampolín' al lanzamiento de un ataque sobre el campo socialista experimentará el poder devastador de un ataque nuestro". El territorio de los EU sería aniquilado. La intervención, un acto de guerra de Occidente, sería un acto suicida que llevaría a "la muerte de millones y millones de personas". Ver Brown. op. cit., p 229

¹⁸Freedman. The Evolution., p 244

Por otra parte, el desarrollo de las fuerzas estratégicas soviéticas -abocado al incremento de los niveles de producción de SLBM, de ICBM y a su protección por medio del endurecimiento de los silos- comenzó a despertar serias dudas sobre la capacidad norteamericana para destruirlas. El propio McNamara empezaba a cuestionar la utilidad de una estrategia de contrafuerza en una situación en la que los temores de los cincuenta se convertían ya en una realidad.¹⁹ Hacia el final de 1963, McNamara opinaba que desde un punto de vista técnico y financiero resultaba imposible negar a los soviéticos el logro de una capacidad que les permitiera infligir un daño severo sobre los Estados Unidos y concluía que una guerra nuclear estratégica sería, "bajo todas las circunstancias previsibles, altamente destructiva para ambas partes".²⁰

El año de 1963 constituyó un paréntesis de transición en el que la permanencia de McNamara en el departamento de defensa abrió la posibilidad a una continuidad "revisada" de la política estratégica. Esta continuidad aceptaba la nueva realidad de la ecuación estratégica en la que, a pesar de que los Estados Unidos habían alcanzado una capacidad de destrucción devastadora, no habían encontrado aún la fórmula que permitiera la destrucción de las fuerzas soviéticas sin que ello entrañara el riesgo de su propia destrucción. McNamara comenzó entonces a alejarse de los argumentos de contrafuerza que, para ese momento, sólo podían ya reivindicarse en función de una estrategia de primer ataque y a acercarse en cambio a la línea de la disuasión

¹⁹Curl. op. cit., p 50

²⁰Kahan. op. cit., p 93

tradicional. Sin embargo, rechazó las tesis que, recuperadas de los últimos años de la administración Eisenhower, se inclinaban por una disuasión "suficiente", y optó por una combinación estratégica en la que la disuasión provista por las fuerzas ofensivas se viese complementada por una "capacidad de limitación del daño".²¹

En 1964 McNamara estableció una distinción entre las dos tareas que, en lo sucesivo, tendrían asignadas las fuerzas estratégicas:

- 1) Disuadir un ataque deliberado sobre los Estados Unidos y sus aliados por medio del mantenimiento de una capacidad confiable para infligir un daño inaceptable sobre el agresor. Es decir, una destrucción asegurada.
- 2) y, en la eventualidad de una guerra, limitar el nivel de daño sobre la población y la capacidad industrial norteamericanas.²²

El primer objetivo alcanzó un grado prioritario; si inicialmente, la estrategia de contrafuerza contempló el mantenimiento de las ciudades como rehenes, la nueva formulación invertía el orden de las prioridades situándolas en el primer plano de un ataque. Con ello, McNamara no sólo aceptaba su

²¹La limitación del daño se refiere a aquellas medidas que se pueden tomar para disminuir la dimensión de la destrucción que el adversario buscara infligir por medio de un ataque. Estas pueden ser de dos tipos: 1) pasivas, que son las relacionadas con programas de defensa civil para la protección de la población y 2) activas, orientadas a la disminución de la capacidad destructora del adversario. Estas últimas están directamente vinculadas a escenarios de intercambio nuclear en los que el 'atacado' buscaría erosionar la capacidad del 'atacante' por medio de la destrucción de sus reservas estratégicas. Este tipo de medidas pueden ser también útiles a una estrategia de primer ataque. Ver Kahan op. cit., p 94

²²Friedberg, op. cit., p 51

vinculación con una estrategia disuasiva, sino que la reivindicaba como el rasgo estratégico fundamental, presente desde los comienzos de la era nuclear. Siempre se había aceptado que la mayor fuerza disuasiva era aquella que permitiera el ejercicio de una represalia incluso después de que los Estados Unidos hubiesen recibido un ataque sorpresa. Esta noción fue adquiriendo mayor importancia en la medida en que la capacidad soviética hizo verdaderamente factible esta posibilidad y, como consecuencia se pudo establecer una diferencia nítida entre un primer y segundo ataque. Si bien es cierto que desde los últimos días de Eisenhower se había hecho explícita esta noción de la disuasión, McNamara terminaría por convertirla en un mecanismo que, a partir de análisis cuantificables sobre el balance estratégico -sobre las respectivas capacidades de sobrevivencia y penetrabilidad- serviría como fundamento a la definición de la posición estratégica norteamericana. De esta manera McNamara identificó a la disuasión con una capacidad de destrucción asegurada.²³

La formulación del concepto de la destrucción asegurada implicó la transición de la estrategia de "evitación de ciudades", durante el curso de una guerra, a una de "evitación de guerra" como principio fundamental de la política estratégica oficial. En la nueva política se abandonaron las referencias a la forma en la que una guerra sería peleada para llevar a un plano prioritario los peligros de la propia guerra. El rechazo público a la opción de la contrafuerza implicó el reconocimiento de la estabilidad como prioridad estratégica. En ella, la noción

²³Dyson, op. cit., p 228

de la destrucción asegurada serviría como criterio básico de evaluación.

Sobre la base de lo que consideró un daño inaceptable para los soviéticos, (entre el 20 y el 30% de su población y 50-75% de su capacidad industrial) en 1965 McNamara estableció la cuantificación de la destrucción asegurada. Así mismo, señaló la necesidad de identificar el sistema de blancos correspondiente y de reforzar la capacidad de las fuerzas estratégicas, susceptibles de ser utilizadas en el marco de esta estrategia, con el fin de asegurar el logro de sus objetivos.²⁴ En consecuencia, una vez que se alcanzaran los niveles de fuerza que garantizaran la posibilidad de la destrucción asegurada, la capacidad adicional tendría que ser justificada en términos de su contribución a la capacidad de limitación del daño.²⁵

El objetivo de la limitación del daño, presente desde el inicio de la administración Kennedy, sobrevivió al rechazo de la estrategia de contrafuerza o "evitación de ciudades" de McNamara. Dentro de las medidas defensivas para lograr este objetivo se distinguieron dos categorías: medidas activas que incluían la detección, rastreo y contra-ataque de fuerzas ofensivas en trayectoria de ataque y las pasivas que contemplaban la protección de blancos -civiles y militares- contra los efectos de un ataque enemigo.

²⁴Ver Kahan. op. cit., p 96, Luttwack. op. cit., p 55 y Richelson. op. cit., p 12

²⁵Friedberg. op. cit., p 51

En el contexto de una estrategia de contrafuerza de prevención de escenarios potenciales de guerra, cuyo denominador común era el acuerdo tácito de "evitación de ciudades", el despliegue de un programa defensivo aparecía como un complemento lógico. Desde 1961 el gobierno de Kennedy había hecho suyas las recomendaciones del comité Gaither y solicitó al congreso la aprobación de un presupuesto adicional para el mejoramiento del sistema aéreo de defensa y en especial del SAGE, orientado fundamentalmente a la protección de las fuerzas estratégicas.²⁶

Por otra parte, la administración Kennedy había heredado el primer proyecto norteamericano de defensa antiproyectiles balísticos, Nike-Zeus. Al igual que los anteriores secretarios de defensa McNamara mantuvo su apoyo a las fases de investigación, pero mostró en cambio una profunda cautela con respecto a las de desarrollo y despliegue. Para 1963 hacía público su escepticismo al afirmar: "no se si podremos ser capaces de mantener los avances en el arte de la defensa en un ritmo similar al de los desarrollos en la ofensiva de los misiles balísticos intercontinentales".²⁷

El tercer componente de la estrategia de limitación del daño fue el programa de defensa civil frente al cual el presidente Kennedy mostró, inicialmente, un enorme entusiasmo. En 1961 presentó al congreso un programa de refugios cuya función primordial sería la protección de la población contra los efectos radioactivos de un ataque nuclear. Este programa era una parte

²⁶Mandelbaum. op. cit., p 114

²⁷Mandelbaum. op. cit., p 117

integral de la doctrina de "evitación de ciudades" que suponía que bajo un escenario bélico de contrafuerza el mayor peligro para la población civil era la lluvia radiactiva, después de un intercambio nuclear. Sin embargo, el proyecto de defensa civil no pudo escapar a las numerosas críticas dirigidas contra la estrategia de contrafuerza de la que formaba parte. Los alcances del proyecto no cubrían escenarios de protección contra ataques sorpresa y las estimaciones de su costo -entre 20 y 100 billones de dólares- sobrepasaron en mucho los beneficios que dicho proyecto era capaz de ofrecer. Finalmente cuando en 1963 McNamara descartó su estrategia de contrafuerza y convirtió a las ciudades en el primer blanco de ataque de la nueva estrategia de destrucción asegurada, despojó de todo sentido a cualquier intento de una defensa civil.²⁸

Para 1965 era evidente el escepticismo general que permeaba al tema de la defensa; una serie de estimaciones realizadas en estos años calculaban que por cada incremento en el nivel de la ofensiva, el esfuerzo y el costo que la defensa para neutralizarlo tendría que ser tres veces mayor. Sin embargo, el despliegue inicial soviético de un sistema de defensa antiproyectiles balísticos determinó la permanencia de la noción de limitación del daño a través, de esta medidas de defensa activa. La coincidencia de este despliegue soviético con un momento en el que una serie de avances tecnológicos despertaban nuevas esperanzas sobre la factibilidad de una defensa contra proyectiles balísticos determinó el resurgimiento de dicha causa entre los medios militares norteamericanos. De hecho, resultaba

²⁸Freedman. The Evolution, p 251

significativo que el giro en la política oficial hacia la destrucción asegurada no se hubiese visto acompañado por una revisión paralela de los planes de guerra que desde 1961 se habían orientado a un curso de contrafuerza. A lo largo de la década de los sesenta los planes estratégicos norteamericanos retuvieron la opción de la contrafuerza; en la medida en que continuaron considerando a las instalaciones militares soviéticas como blancos de ataque.

La permanencia del objetivo de la limitación del daño hacia finales de la década de los sesenta tuvo como mayor expresión el despliegue de un sistema de defensa anti-proyectiles balísticos y el desarrollo de una nueva tecnología militar: el dispositivo MIRV.²⁹ La política estratégica norteamericana manifestó, a lo largo de la segunda mitad de la década de los sesenta, un desfase entre el plano del discurso oficial y la realidad operativa de los planes de guerra y de despliegue de las fuerzas estratégicas. A pesar de que se sostiene que la

²⁹Multiple Independently Reentry Vehicles (MIRV). Esta tecnología fue desarrollada por primera vez en los EU hacia finales de los sesentas. Ella hace posible que cada misil pueda transportar varias cabezas nucleares y que cada una de estas puede atacar un blanco independiente. De esta manera, cada misil equipado con este dispositivo puede atacar varios misiles enemigos que, a su vez, pueden contener más de una cabeza. Ver Kosta Tsipis. "the Uncertainties of a Preemptive Nuclear Attack". Scientific American, Vol 249, No. 5, noviembre de 1983, p 38

decisión de 1967 de desplegar una defensa anti-proyectiles "Sentinel" basada en la tecnología Nike-X³⁰ y la decisión de apoyar el programa MIRV fueron en gran medida el resultado de presiones provenientes del sector militar, lo cierto es que la estrategia de la destrucción asegurada no se vió reflejada en la realidad operativa de las fuerzas estratégicas.

El despliegue del "Sentinel" se justificó sobre la base de la necesidad de proteger a las fuerzas norteamericanas frente a eventuales ataques limitados que pudieran provenir de las fuerzas de proyectiles de largo alcance chinas, aún en estado de prueba. Por su parte, el desarrollo de la tecnología MIRV ocurría precisamente cuando McNamara no sólo defendía públicamente a la doctrina de la destrucción asegurada, por la estabilidad que ofrecía, sino que incluso aceptaba la inevitabilidad de que los soviéticos alcanzaran una capacidad equivalente. El equilibrio del terror de los cincuenta era sustituido por la noción de la "mutua destrucción asegurada" (MAD por sus siglas en inglés). Para McNamara, el surgimiento de una relación estratégica en la que ambas superpotencias mantuvieran una capacidad de destrucción asegurada, además de inevitable, podía resultar deseable. Hasta entonces una serie de percepciones erróneas sobre las intenciones reales del adversario habían dado lugar a una carrera

³⁰El sistema Nike X estaba integrado por una red de radares, un sistema de cómputo -resultado de los primeros logros de la revolución microelectrónica- y de dos nuevos tipos de proyectiles pequeños pero extremadamente rápidos. Ver Smoke. op cit., p 119 Random House, c1984, p 119

armamentista en la que el patrón de "acción-reacción" podía percibirse claramente. McNamara afirmaba que los soviéticos habían interpretado erróneamente los objetivos subyacentes al incremento de las fuerzas estratégicas norteamericanas de principios de los sesenta, viendo en el mismo la intención de desarrollar una capacidad efectiva de primer ataque:

De hecho este no era nuestra intención. Nuestra meta era asegurar que ellos, con su capacidad teórica para alcanzar dicha capacidad de primer ataque, no nos rebasaran. Pero ellos no podían leer nuestras intenciones con una precisión mayor que la que nosotros mantuvimos en nuestra propia lectura de sus intenciones. El resultado ha sido que ambos hemos acumulado niveles de fuerzas que exceden en mucho a una capacidad de segundo ataque [...] y en esta trayectoria ninguno de los dos ha podido alcanzar una capacidad efectiva de primer ataque.³¹

McNamara consideraba que en la medida en la que esta situación fuese aceptada por ambos actores, ninguno de ellos contaría ya con incentivos justificados para continuar aumentando el tamaño de sus arsenales. El establecimiento de una serie de acuerdos negociados podría entonces llegar a detener la espiral ascendente de la carrera armamentista y dar lugar en cambio a una relación estratégica regulada por un equilibrio estable.³² Sin embargo, el despliegue del sistema de defensa contra proyectiles y los programas de desarrollo del sistema MIRV, así como el logro de una mayor precisión en los sistemas norteamericanos de armamentos hicieron evidente la existencia de otros factores, más allá de las percepciones sobre las intenciones y capacidades del

³¹Freedman. The evolution, p 254

³²Friedberg. op. cit., p 53

adversario, en el proceso de desarrollo de las fuerzas estratégicas.³³ La presión de los servicios militares se ejerció en sentido opuesto a la opinión de McNamara que sostenía que la destrucción asegurada ofrecía un parámetro confiable para estimar una capacidad suficiente que mantuviera un alto grado de estabilidad frente a cambios en la relación estratégica.³⁴ McNamara hacía suya la causa de la destrucción asegurada reivindicándola como concepto estratégico fundamental una vez que el SIOP y los programas de desarrollo de proyectiles habían establecido niveles de fuerza situados muy por encima de los identificados como necesarios. A pesar de que McNamara aceptaba públicamente que la vía más razonable para los Estados Unidos consistía en poner límites a una carrera armamentista que, además de haberse convertido en un esfuerzo sumamente costoso, no lograba proporcionar una mayor seguridad, la decisión de desarrollar la tecnología MIRV equivalía de hecho a una expansión geométrica de las fuerzas ofensivas que multiplicaría el número de cabezas nucleares. Más aún, el inicio de una serie de programas de mejoras cualitativas iniciados durante su gestión en

³³Mary Kaldor hace referencia al peso significativo de los contratistas en el origen y desarrollo de nuevos programas de armamentos. McNamara llevó las nociones aprendidas durante su experiencia administrativa en la Compañía Ford al departamento de defensa. La producción en serie, la eficiencia y la pasión por la tecnología fueron incorporadas a la lógica de la defensa; la idea era encontrar soluciones "racionales" y eficientes a los problemas de la defensa. El argumento que sostiene que la adquisición es indispensable para mantener en forma las capacidades de diseño, desarrollo y producción fue institucionalizado como regla normativa de la capacidad estratégica de los EU. La "fluidez del diseño" se convirtió en la máxima justificación al mantenimiento de un ritmo acelerado de desarrollo y producción de nuevos armamentos. La industria armamentista ha desarrollado así su propio momentum en la actuación norteamericana en la carrera de armamentos Kaldor. op.cit., p 65-82

³⁴Kahan. op. cit., p 106

el departamento de defensa transformarían, en el mediano plazo, al arsenal norteamericano. Desde 1966 McNamara ordenó la realización del "estudio de ejercicio estratégico Strat-X con el objeto de considerar diferentes configuraciones posibles de las fuerzas estratégicas. Se iniciaron también los estudios de diseño de un sistema de proyectiles submarino de largo alcance que más tarde se convertiría en el Trident y de un nuevo bombardero estratégico, el B-1.³⁵

Todos estos desarrollos parecen indicar que la definición de los niveles de fuerza necesarios para garantizar la destrucción de la Unión Soviética, no fue realmente el principio regulador de la política norteamericana de investigación, desarrollo y despliegue de armamentos estratégicos. El tamaño y las características de las fuerzas estratégicas norteamericanas de mediados de los sesenta hacían más que factible la viabilidad de esta estrategia. De hecho, a lo largo de toda la década la capacidad estratégica se mantuvo por encima de los niveles estipulados por la ecuación de la destrucción asegurada.³⁶ Los programas de desarrollo estratégico iniciados por McNamara hacia el final de su gestión parecen sugerir que los niveles de fuerza identificados como necesarios para cubrir los requisitos de una disuasión creíble, a través de una estrategia de destrucción asegurada, se situaron en el espectro comprendido entre lo que podríamos llamar la disuasión "suficiente" y la capacidad para

³⁵Robert C Aldridge. The Counterforce Syndrome: A Guide to U.S. Nuclear Weapons and Strategic Doctrine, Washington, Institute for Policy Studies, c1978, p 5

³⁶En 1968 un ataque masivo ejecutado por las fuerzas estratégicas norteamericanas hubiera podido destruir cerca del 50% de la población soviética y aproximadamente el 80% de su capacidad industrial. Freedman. The Evolution, p 247

una estrategia de primer ataque. La forma en la que la doctrina fue aplicada al despliegue y desarrollo estratégico estuvo determinada más por la intersección de las fuerzas políticas dominantes -presupuestarias, burocráticas y legislativas- que por los lineamientos y principios que conformaban a la propia doctrina.³⁷

La disuasión fundamentada en una capacidad de destrucción asegurada hace posible la definición de niveles de fuerzas "suficientes". La superación de estos niveles, por medio de incrementos adicionales en la capacidad, no conduce a una mayor efectividad para la ejecución de la tarea de la destrucción asegurada. El crecimiento experimentado por el arsenal nuclear norteamericano de finales de los sesenta lleva a pensar en la búsqueda de alternativas a la realidad de la mutua destrucción asegurada. Las características de los programas de armamento desarrollados en estos años (en especial la tecnología MIRV) orientados al logro de una mayor precisión y a la multiplicación del poder ofensivo, permiten suponer que la alternativa contemplada fue la de una estrategia de contrafuerza, es decir de un primer ataque que permitiera destruir o al menos erosionar significativamente la capacidad nuclear soviética.

³⁷McGeorge Bundy. "Strategic Deterrence after Thirty Years".
Atlantic Community Quarterly, Vol 17. No. 14, invierno de
1979-1980, p 482

2.- LA POLITICA ESTRATEGICA DE LOS SETENTA.

Al acercarse el final de la década de los sesenta el consenso sustentador de la política exterior norteamericana comienza a atravesar la crisis más profunda desde el fin de la guerra. Vietnam es el punto de partida; la experiencia de Vietnam mostró los límites impuestos por la opinión pública nacional y por el propio sistema internacional sobre el margen de libertad de los responsables de la política exterior de los Estados Unidos. Para estos años se hacía evidente ya la carencia de una verdadera estrategia militar de los Estados Unidos en Vietnam; los esfuerzos de la administración Johnson se reducían a un permanente intento por mantener el control sobre una guerra que parecía no conducir a ningún lado pero que sin embargo entrañaba el riesgo de una escalada nuclear.

La situación se resumía en la ausencia de un acuerdo sobre una estrategia militar global que regulara el esfuerzo bélico y que ofreciera alternativas viables para una victoria, así como en la existencia de una teoría de guerra limitada que día con día demostraba su fracaso.³⁰ Vietnam pronto reveló su importancia como punto de flexión tanto en la política exterior como en la política estratégica de los Estados Unidos. En estos años Vietnam es el punto de referencia obligado de la escuela revisionista de la guerra fría, así como del cuestionamiento de la teoría de guerra limitada. La base del concepto

³⁰Las principales líneas de análisis sobre este punto son esencialmente opuestas. Una de ellas sostiene que las reformas implementadas por McNamara en el Pentágono no tuvieron una correspondencia real en la escena de Vietnam y que por lo tanto los militares gozaron allí de una amplísima autonomía. Ver Gaddis Strategies of Containment, p 225. Sin embargo hay quienes sostienen que Vietnam llevó a privilegiar las estrategias "controlables" sobre las militarmente efectivas. Stephen P Rosen. "Vietnam and the American Theory of Limited War" International Security, Vol 7, No. 2, otoño de 1982, p 95

de guerra limitada comenzó a deteriorarse en forma paralela al desenvolvimiento de los acontecimientos.³⁹

La enorme desproporción que se percibió entre los recursos humanos y materiales invertidos por los Estados Unidos y una situación de desgaste que no ofrecía, en modo alguno, resultados tangibles llevó a cuestionar, en forma simultánea, a la noción de la contención del comunismo como interés nacional irreductible de los Estados Unidos desde los años de Truman, así como a la teoría que reivindicaba la importancia del control en el uso de las armas nucleares como fuerza reguladora de la política estratégica.

La desintegración del consenso interno de los Estados Unidos y el cuestionamiento de la naturaleza de los intereses vitales de los Estados Unidos tuvo su contraparte en el escenario internacional. Los primeros años de la década de los setenta abren un período en el que la multipolaridad es la palabra clave; el sistema internacional muestra un mayor grado de complejidad que se manifiesta, por un lado en el surgimiento de una multipolaridad política, con la emergencia de China y del Tercer Mundo como nuevos actores de peso internacional y por el otro, en la presencia de una nueva multipolaridad económica cuya mayor expresión es la fuerza adquirida por la Comunidad Económica Europea y por Japón. La multipolaridad dota al sistema internacional de una mayor fluidez en la que, paulatinamente, el consenso casi absoluto -tanto interno como externo- expresado en un anticomunismo y antisovietismo se ve sustituido por un cierto grado de pluralismo

³⁹En la décima conferencia anual del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (1968) Raymond Aron afirmaba: "No existe un conjunto de conceptualizaciones, esquemas o estudios científicos que pueda servir como sustituto al análisis histórico de las situaciones reales. C en Curl op. cit., p 51

ideológico. El cuestionamiento interno sobre el carácter verdaderamente vital de los intereses norteamericanos se ve entonces acompañado por un cuestionamiento internacional del papel hegemónico, económico y político, de los Estados Unidos sobre el "mundo libre".

El proyecto de Nixon de 1969 de una reconstitución del poder de los Estados Unidos tuvo como referentes inmediatos a Vietnam y a la nueva realidad multipolar del escenario internacional. Por otra parte, la pregunta de Kissinger "¿qué, en el nombre de Dios es la superioridad estratégica?" reflejó la aceptación de la innegable realidad estratégica que hacía de ambas potencias el rehén del adversario. La ratificación de la mutua destrucción asegurada quedó plasmada en la voluntad declarada del gobierno de Nixon para negociar y en la adopción formal del concepto de suficiencia como principio rector de la política estratégica.⁴⁰

Durante su campaña presidencial Nixon se comprometió con una retirada "honrosa" de las tropas norteamericanas del sudeste asiático. Kissinger señalaba en 1969 que el logro de un fin honorable era esencial para la paz mundial. Ambos políticos consideraban al retiro de Vietnam como un requisito esencial para la reconstitución del poder de los Estados Unidos. El proyecto de Nixon y Kissinger consistía, a

⁴⁰En 1971 Nixon definió a la suficiencia: "en su sentido militar significa el mantenimiento de niveles de fuerza que permitan infligir un daño 'suficiente' para lograr la disuasión de un ataque enemigo. En su sentido político significa la preservación de una capacidad adecuada para prevenir el surgimiento de situaciones de coercitivas sobre los Estados Unidos o sus aliados. La relación entre nuestras fuerzas estratégicas y las soviéticas debe ser tal que no permita una subestimación ni de nuestra determinación ni de nuestra habilidad para proteger nuestros intereses. Ver Freedman, The evolution, p 341

grandes rasgos, de una liquidación del conflicto en una forma que conjurara el peligro de una desintegración social en los Estados Unidos, que hiciera posible el reordenamiento realista de los intereses prioritarios de la nación, así como el desarrollo de un nuevo concepto de orden internacional. Este concepto, además de mantener una coherencia mínima con respecto a los intereses vitales de los Estados Unidos, debía llevar a una nueva regulación de las relaciones entre las naciones sobre la base de una nueva noción de legitimidad. El proyecto tenía como objetivos fundamentales la reconstrucción del poder norteamericano (y como consecuencia la del consenso sustentador de la política exterior) y la apertura de una nueva posibilidad para la paz internacional; los puntos de partida eran, de nuevo, Vietnam y la aceptación de una nueva realidad internacional. Vietnam debía ser reducido a su verdadera dimensión y los Estados Unidos renunciarían a una responsabilidad absoluta sobre la seguridad del "mundo libre".⁴¹

⁴¹En palabras de Nixon la tesis central de su proyecto de política exterior —más tarde conocida como "Doctrina Nixon", era el mantenimiento de la participación de los Estados Unidos en la defensa y desarrollo de sus 'aliados y amigos'. No obstante, en lo sucesivo, los Estados Unidos no podrían ni estarían dispuestos "a concebir todos los planes, diseñar la totalidad de los programas, ejecutar todas las decisiones y responsabilizarse de la defensa de todas las naciones libres del mundo. Ayudaremos en donde verdaderamente sea necesario y en la medida en que esté en nuestro interés[...] los nuevos compromisos sólo serán adoptados a la luz de una consideración cuidadosa de nuestros intereses". Ver Brown, *op. cit.*, p 327. Cabe mencionar que la "Doctrina Nixon" llevó a sustituir la estrategia militar de "dos y media" guerras, es decir la defensa simultánea de Europa, Corea y el Sudeste Asiático frente a un ataque soviético o chino y de contingencias locales de bajo nivel, por una de "una y media" guerras: la defensa inicial de Europa (90 días) o la defensa de Corea o del Sudeste Asiático y la participación en este tipo de contingencias menores. Esta estrategia sería más tarde conocida como "disuasión realista". Colin S Gray y Jeffrey G Barlow. "The Decline of American Military Power in the 1970's" International Security, Vol 10, No.2, otoño de 1985, p 51

La realidad internacional de los setenta permitía y exigía a los aliados del "mundo libre" una plena participación en la construcción de una nueva estructura de paz acorde con la evolución experimentada por el sistema internacional. La estructura propuesta por el gobierno de Nixon para una paz internacional llevaba en su seno el reconocimiento del equilibrio alcanzado en las relaciones estratégicas entre las dos superpotencias. Si la contención del comunismo, del "sovietismo" y de la subversión quedaba relegada a un segundo plano, la disuasión nuclear quedaba ya claramente restringida al ámbito del holocausto nuclear. La disuasión estratégica norteamericana tendría como única razón de ser el disuadir un ataque nuclear por parte de los soviéticos.

La iniciativa de Nixon de una "nueva estructura de la paz" era la respuesta de los Estados Unidos a la complejidad internacional de la década de los setenta; la multipolaridad internacional y la mutua destrucción asegurada reducían el margen de maniobra de la hegemonía norteamericana y le imponían la necesidad de una reformulación que hiciera posible su sobrevivencia. El concepto de un orden internacional acorde con la nueva realidad tenía como pilares fundamentales: 1) la responsabilidad compartida sobre la seguridad del "mundo libre", 2) la preservación de un equilibrio global del poder militar y 3) el mantenimiento de una voluntad para negociar.⁴² El

⁴²En uno de sus primeros discursos Nixon afirmó que la paz debía ser algo más que la simple ausencia de la guerra. "La paz debe dar lugar a una estructura de relaciones internacionales viable y permanente que inhiba las causas de la guerra[...] Estamos trabajando para alcanzar el día en el que todas las naciones tengan una responsabilidad y una participación concreta en esta 'paz', de tal forma que se conviertan en verdaderos aliados en el esfuerzo orientado a su preservación. Brown op. cit., p 328

escepticismo mostrado tanto por Nixon como por Kissinger frente a la meta de la superioridad estratégica, así como ante la posibilidad de una victoria en un intercambio nuclear, aunado a la presencia de un Congreso renuente y mucho más en la materia, reforzaron la inclinación de su gobierno por un sistema internacional regulado por el nuevo equilibrio de fuerzas internacionales, así como por un esquema normativo de las relaciones internacionales. La idea era relativamente simple: un concepto de orden internacional que pudiera ser aceptado por la gran mayoría de las naciones y a partir del cual pudiesen regir sus relaciones.

Kissinger, el autor intelectual de la nueva política de seguridad nacional de los Estados Unidos, proponía como punto de partida para la reconstrucción del internacional el establecimiento de una nueva noción de legitimidad, es decir, un "convenio internacional sobre la naturaleza de los acuerdos internacionales viables, así como sobre los métodos y metas aceptables de la política exterior". La noción de legitimidad debía implicar, necesariamente, la aceptación por parte de las grandes potencias del nuevo marco de referencia del orden internacional. Para Kissinger, la formulación de este concepto de legitimidad y la edificación, a partir del mismo, de un nuevo orden en lo que podríamos llamar el plano cotidiano de las relaciones internacionales, debía verse acompañada de su contraparte en el terreno de las relaciones estratégicas entre las dos superpotencias. Si la mutua destrucción asegurada era ya una realidad irreversible, si la superioridad estratégica sólo podía ser una meta inalcanzable, entonces había que intentar alguna forma de regulación de esa realidad. La relación estratégica entre ambas superpotencias no garantizaba ni la posibilidad de la superioridad, ni la de la

victoria, no obstante, había que conjurar el peligro de la derrota. Para ello la única salida era la alternativa de las negociaciones sobre control de armamento. A pesar de que los gobiernos anteriores habían explorado esta vía sin mayor éxito, habían esbozado la racionalidad de la política de control de armamentos; el objetivo fundamental debía ser la estabilización de la relación estratégica y la de su principal componente; la carrera armamentista. La noción de legitimidad en este plano del sistema internacional estaría conformada alrededor del eje de la estabilidad. El punto de partida era la aceptación de la existencia de una capacidad mutua de destrucción asegurada y en función de ésta la definición de una noción de "suficiencia" como principio rector de la relación estratégica entre las potencias. La primera y más grande expresión del alcance de un régimen normativo libremente aceptado por ambas potencias para regular sus relaciones estratégicas fue la firma de los acuerdos SALT I en mayo de 1972.

La firma de estos acuerdos representó la aceptación, por parte de ambas potencias, de una responsabilidad compartida sobre la seguridad y la paz mundial. El concepto de legitimidad implícito en estos acuerdos partió de la necesidad de reforzar la seguridad internacional a través de una conducta que redujera las tensiones y que, en consecuencia, contribuyera a evitar la guerra. Este era el marco de referencia mutuamente aceptado por las superpotencias para regir sus relaciones. El acuerdo sobre los principios básicos de las relaciones entre los Estados Unidos y la URSS de 1972 señalaba que, a partir de ese momento, ambas potencias aceptarían como determinación común, el hecho de que en "la era nuclear no existe otra alternativa para sus relaciones mutuas que la de una coexistencia pacífica. Los desacuerdos

ideológicos, así como las diferencias entre los sistemas sociales de los Estados Unidos y la URSS, no son obstáculos al desarrollo bilateral de relaciones normales basadas en los principios de soberanía, igualdad, no interferencia y ventajas mutuas".⁴³

Si bien es cierto que la revisión de Nixon y Kissinger de la política de seguridad nacional llevó a resaltar la importancia fundamental de la diplomacia y en especial del control de armamentos en un momento en el que diversos factores se oponían al mantenimiento de una política de superioridad estratégica, ésta permaneció, aunque de manera velada, como uno de los objetivos de la política estratégica. El diseño de una política de control de armamentos, a lo largo de las negociaciones SALT, que permitiera el establecimiento de límites al crecimiento de las fuerzas soviéticas, pero que a la vez evitara la presencia de obstáculos insalvables a la modernización de las fuerzas norteamericanas, fue la primera y más evidente expresión de la preocupación de los Estados Unidos por el problema de la superioridad. Las condiciones internas y externas de la década de los setenta llevaron a la administración Nixon a buscar la seguridad a través de una política de "limitación del daño" que permitiera la preservación de los elementos fundamentales del poder militar norteamericano -por medio de la implementación de una política de control de armamentos- y la planeación de largo plazo de la capacidad militar necesaria para neutralizar el efecto de los avances soviéticos sobre el balance estratégico.⁴⁴

⁴³Jozef Goldblat. Agreements for Arms Control. A Critical Survey, Londres, Taylor and Francis LTD, 1982, p 205

⁴⁴Gaddis. Strategies of Containment, p 322

Desde 1969, unos meses antes del inicio de las negociaciones SALT, Nixon rechazaba la recomendación que proponía posponer el período de pruebas del dispositivo MIRV, argumentando que era aconsejable mantener abierta la posibilidad de llegar a una eventual prohibición de dicha tecnología. Sin embargo, el período de pruebas fue completado y la fase de despliegue se iniciaba en junio de 1970; los programas del submarino Trident y del Bombardero B-1 fueron, así mismo, continuados.⁴⁵ Para el gobierno de Nixon el mantenimiento de nuevos programas de desarrollo de sistemas de armamentos y de una política de control de armamentos no entrañaba inconsistencia alguna. La administración Nixon resolvía esta "aparente contradicción" sobre la base de dos argumentos fundamentales: la posibilidad de que las negociaciones fracasaran y la necesidad de mantener una posición negociadora de fuerza en la que los diferentes programas de desarrollo pudieran servir como instrumentos de negociación. La excesiva preocupación por el papel potencial de los nuevos proyectos de investigación como instrumentos de negociación desplazó del primer plano las consideraciones sobre el carácter estabilizador o desestabilizador de los mismos y su viabilidad económica y tecnológica. Dicha preocupación llevó, en cambio, al establecimiento de una relación mutuamente condicionada entre la evolución de los programas de investigación y desarrollo y la de las conversaciones sobre limitación de armamentos. Con el tiempo, esta relación incrementaría los incentivos para el desarrollo de nuevos programas bajo el pretexto de su utilidad potencial durante las subsecuentes negociaciones sobre control de armamentos.

⁴⁵Kahan. op. cit., p 174

Tanto Kissinger como Nixon sostuvieron que el acuerdo limitaría el crecimiento de las fuerzas soviéticas sin necesidad de que los Estados Unidos renunciaran a sus programas de modernización y de expansión estratégica. Inmediatamente después de la firma del SALT I en mayo de 1972, el Estado Mayor identificaba los dos requisitos de la planeación para la era del control de armamentos: el mantenimiento de los programas de investigación y una "vigorosa investigación" que permitiera la preservación de la superioridad tecnológica de los Estados Unidos. Poco después el departamento de defensa recomendaba la aceleración de los programas Trident y B-1, la investigación de un nuevo tipo de proyectil crucero, de sistemas de navegación de una mayor precisión y de sistemas móviles de lanzamiento de proyectiles.⁴⁶

Farece claro que tanto el concepto de "suficiencia", como principio rector de los programas de investigación y desarrollo, como las decisiones sobre desarrollo de nuevos sistemas de armamento, eran incompatibles con la noción básica de estabilidad estratégica que constituía el fundamento de la política norteamericana sobre control de armamentos. Si en el foro de las negociaciones los Estados Unidos reivindicaban los beneficios mutuos de la estabilidad estratégica, en la realidad práctica del desarrollo de sistemas de armamentos parecían abocarse a la lucha por una superioridad estratégica. Por otra parte, los conceptos estratégicos de opciones limitadas y selectivas, desarrollados durante estos años y poco después promulgados como política estratégica de los Estados Unidos, impusieron la necesidad de niveles de fuerza situados por encima de la capacidad de destrucción asegurada, a pesar de que dicha noción había sido ya identificada y

⁴⁶Kahan. op. cit., p 177

aceptada como principio rector de las negociaciones de control de armamentos. Para el momento de la firma del SALT I en Moscú se podía percibir su escasa efectividad como freno de la carrera armamentista. Esta encontraba nuevos incentivos en los conceptos estratégicos formulados por la administración Nixon y aunque paradójico, en la propia dinámica que ella fomentó alrededor de su política sobre control de armamentos.

La Doctrina Schlesinger.

Al llegar a la presidencia Nixon mostró un interés especial por continuar la política, impuesta por McNamara, de un diseño y desarrollo de fuerzas estratégicas acorde con las necesidades de la disuasión estratégica. La preocupación por el estado de desarrollo de las fuerzas soviéticas llevó a Nixon a tomar una serie de decisiones orientadas a la preservación de la invulnerabilidad de los sistemas disuasivos de los Estados Unidos. Estas decisiones transitaron por dos vías paralelas: el desarrollo de nuevos sistemas de armamentos y la formulación de opciones limitadoras de la carrera armamentista, es decir, una política de control de armamentos. Durante los primeros años del gobierno de Nixon y hasta 1973, los planos operativos de la política estratégica permanecieron en gran medida opacados por el interés depositado en las negociaciones SALT. No obstante, una serie de conceptos y decisiones formulados durante estos años constituyeron el precedente inmediato de la formulación de la Doctrina Schlesinger como política estratégica de los Estados Unidos.

La noción de "suficiencia" y su vinculación con la necesidad de reducir la vulnerabilidad de las fuerzas disuasivas norteamericanas

servió como justificación a la aceleración del desarrollo y despliegue del dispositivo MIRV, a la prioridad otorgada al programa del submarino Trident, así como a la decisión de seguir adelante con el desarrollo del bombardero B-1.⁴⁷ A partir de este momento comienza a postularse la necesidad de una capacidad de sobrevivencia y de segundo ataque independiente para cada una de las ramas de la triada estratégica norteamericana.⁴⁸ La nueva noción de "suficiencia" debía reflejarse en esta capacidad independiente de represalia pero también en una capacidad orientada al mantenimiento de la estabilidad en situaciones de crisis; es decir, en aquellas situaciones en que se percibiera la una inclinación soviética para lanzar acciones preventivas de contrafuerza.

La política estratégica que comienza a gestarse desde principios de los setenta revela la existencia de una dicotomía que tiene su mayor expresión en la reivindicación de la Mutua Destrucción Asegurada como principio rector de la política de control de armamentos (iniciada por los Estados Unidos con el Tratado sobre prohibición de pruebas nucleares y ratificada durante las negociaciones SALT) y la institución de una nueva estimación de "suficiencia". Esta noción llevó por un lado, a incrementar los niveles de las fuerzas

⁴⁷El secretario de defensa Melvin Laird sostenía que el submarino Trident permitiría incrementar la seguridad de la disuasión marítima norteamericana a lo largo de la década de los ochenta y añadía que el despliegue de proyectiles lanzados desde submarinos resultaba indispensable ante la posibilidad de avances soviéticos en la tecnología MIRV que pudieran poner en peligro la supervivencia de las fuerzas norteamericanas basadas en tierra. Ver Kahan, *op. cit.*, p. 155

⁴⁸Los encargados de la defensa sostenían que una triada combinada daría lugar a un efecto disuasivo mucho mayor que el mantenido hasta entonces de una sumatoria global de sus componentes. Este enfoque comenzó a devolver a los servicios militares parte de la autonomía que habían perdido durante los años de McNamara. Esta nueva autonomía actuaría en detrimento de la perspectiva estratégica central vinculada con la noción de suficiencia de la mutua destrucción asegurada tal y como había sido definida por McNamara. Ver Freedman, *op. cit.*, p. 343

estratégicas sobre la base de una capacidad de destrucción que, en lo subsecuente, dependería de la capacidad alcanzada por los soviéticos para destruir a los Estados Unidos y por el otro, a imponer una serie de requisitos sobre las mismas derivados de la necesidad de una capacidad de combate efectiva para eventuales escenarios de contrafuerza. La esencia de la Mutua Destrucción Asegurada postuló la existencia de capacidades "suficientes" para lograr el objetivo de la destrucción mutua y en consecuencia la existencia de una relación mutuamente disuasiva. La lógica de este concepto sostiene que el incremento adicional de la capacidad nuclear resulta irrelevante para el cumplimiento de su objetivo. La nueva noción de "suficiencia" justificó, en cambio, el crecimiento y mejoramiento de la capacidad nuclear de los Estados Unidos. De esta manera los desarrollos estratégicos echados a andar en este período permiten suponer la existencia de una orientación, más que disuasiva, de contrafuerza en la política estratégica de los Estados Unidos.

Durante la mayor parte del gobierno de Nixon esta dicotomía permaneció velada como consecuencia del compromiso adquirido por Nixon en el terreno del control de armamentos. Las manifestaciones más importantes de ella fueron: 1) la creciente preocupación por la "equivalencia esencial" que, si en un primer momento se refirió a la paridad numérica de los arsenales estratégicos, pronto fue extendida al plano de la capacidad operativa, convirtiéndose así en un

nuevo motor de la carrera armamentista,⁴⁹ 2) la continuación de programas de desarrollo y despliegue que situaron a la capacidad de destrucción norteamericana por encima de los niveles vinculados con la mutua destrucción asegurada y 3) las referencias esporádicas a una capacidad de respuesta flexible para las fuerzas estratégicas norteamericanas.

En lo que concierne a esta última noción de flexibilidad, desde 1971, en su discurso anual sobre la política exterior Nixon revivía el tema de la flexibilidad estratégica, al afirmar "no debo estar -y mi sucesor no deberá estar- limitado a la destrucción masiva e indiscriminada de la población civil del enemigo como única respuesta posible a una variedad de retos".⁵⁰ Sin embargo, el debate sobre la necesidad de opciones estratégicas flexibles permaneció, hasta 1973, enclaustrado en los niveles más altos del gobierno norteamericano. Durante estos años, las razones vinculadas con la necesidad de una

⁴⁹La preocupación por la "equivalencia esencial" y por el problema de la percepción pueden servir como justificación y disfraz a la búsqueda de una superioridad estratégica. La teoría de la "percepción" por primera vez aplica al terreno estratégico por Arthur Macy Cox en su libro La dinámica de la détente. Este autor señala que los postulados de esta teoría colocan a la URSS en una situación ventajosa y subrayan las áreas en las que los soviéticos muestran un mejor desempeño con el fin de resaltar su incidencia sobre el "marcador" de la "gran contienda". La aplicación de estos postulados en los asuntos estratégicos ha servido como justificación a la necesidad de incrementar la capacidad nuclear norteamericana. Sin embargo, el problema de la percepción no es unilateral. La política de adquisición nuclear de los Estados Unidos puede generar la percepción de una búsqueda de superioridad y de una capacidad de victoria. De esta manera la reafirmación de las "supuestas intenciones" soviéticas produce una respuesta que sólo incrementa la desconfianza mutua. La solución podría ser en cambio, el despliegue de una campaña que lleve a resaltar la convicción norteamericana de la imposibilidad de una victoria nuclear y que, en consecuencia, permita la adecuación de los arsenales y de la política estratégica a dicha realidad. Ver Steven Kull. "Nuclear Nonsense". Foreign Policy, No. 58, primavera de 1985, p 50

⁵⁰Sloss. op. cit., p 21

capacidad de mayor flexibilidad fueron: 1) la necesidad de disuadir ataques soviéticos limitados (como un ataque convencional masivo sobre Europa Occidental) por medio de una capacidad de respuesta equivalente y 2) la necesidad de prever la posibilidad de un fracaso de la disuasión. De ahí que resultara indispensable el desarrollo de una estrategia de limitación del daño que incluyera la capacidad para destruir los silos de ICBM soviéticos.

A todo lo largo del período de negociaciones SALT las declaraciones oficiales justificaron la orientación estratégica de flexibilidad sobre la base de la necesidad de contar con una capacidad segundo ataque de contrafuerza que sirviera como disuasión a la implementación de un primer ataque contra las fuerzas estratégicas norteamericanas. De esta manera, se pensaba, los Estados Unidos contarían con una verdadera capacidad de respuesta, de otra manera, la única y poco probable opción era la de la mutua destrucción asegurada. Los Estados Unidos difícilmente responderían a un primer ataque con una estrategia que entrañara el riesgo de su propia destrucción.⁵¹ La flexibilidad, como el desarrollo de nuevos programas estratégicos y la orientación de algunos de ellos hacia niveles de mayor precisión, resultaron inconsistentes con el objetivo de la estabilidad mutua contraído por la política sobre control de armamentos.

Si bien es cierto que para principios de los setenta la paridad que McNamara había predicho apenas unos años atrás era ya una realidad, que en el nuevo escenario ni los Estados Unidos ni la Unión Soviética podían pretender desarmar al adversario por medio de un

⁵¹Kahan. op. cit., p 160

ataque "pre-eventivo" -dado que ambas partes contaban con fuerzas seguras que garantizaban una capacidad de daño total incluso después de haber recibido un primer ataque- y que el gobierno de los Estados Unidos, a través del compromiso adquirido en SALT I otorgó su reconocimiento explícito a dicha realidad, el liderazgo político norteamericano mostró también un profundo interés en la búsqueda de opciones que permitieran escapar a la realidad de la mutua destrucción asegurada.

Desde 1969 y en forma paralela al desarrollo de las negociaciones SALT, la administración Nixon se abocó a una minuciosa reevaluación de la política estratégica. Esta evaluación llevó al establecimiento de una nueva política de "suficiencia" y sentó las bases de lo que más tarde se conocería como la "Doctrina Schlesinger". Durante estos años, el gobierno norteamericano dedicó una parte importante de sus fuerzas a la realización de un serie de estudios estratégicos que, a partir de proyecciones sobre las futuras necesidades de las fuerzas estratégicas norteamericanas, permitieran vislumbrar algún horizonte alternativo a la realidad estratégica de la mutua destrucción asegurada. Los primeros resultados llevaron a la adopción de la nueva estimación de "suficiencia" que planteó, por un lado, la necesidad de la "equivalencia esencial" y por el otro la de una planeación estratégica flexible.⁵² Estos estudios, realizados bajo las indicaciones del memorándum de estudios de la seguridad nacional 169 (NSSM-169) se centraron en el cuestionamiento de la mutua destrucción asegurada como componente esencial de la disuasión estratégica. La principal objeción a dicha noción partió de la rigidez que entrañaba

⁵²William Evans. "The Impact of Technology on U.S. Deterrent Forces". Strategic Review, Vol IV, No. 3, verano de 1976, p 41

y su consecuente incapacidad para adaptarse a la creciente capacidad soviética y a las características de las nuevas tecnologías en emergencia. Las críticas a la destrucción asegurada aumentaron de tono en la medida en que los arsenales de ambas potencias continuaron su tendencia hacia la mayor expansión y sofisticación de los sistemas estratégicos. Se sostenía que la credibilidad de la disuasión, fundamentada en una estrategia de destrucción asegurada, había sufrido un deterioro gradual que era el resultado de su rigidez y de los nuevos desarrollos en el balance estratégico. El temor frente a una estrategia disuasiva que limitaba el rango de opciones a una estrategia basada en el aniquilamiento mutuo llevó a identificar a la política estratégica norteamericana, sostenida durante las negociaciones SALT, con una política "autodisuasiva". La mutua destrucción asegurada no garantizaba una disuasión absoluta; en situaciones críticas los soviéticos podían buscar un margen de ventaja por medio de un primer ataque y frente a esta posibilidad las alternativas norteamericanas eran: la mutua destrucción asegurada o la derrota. En consecuencia, la perspectiva del aniquilamiento podía convertirse en una razón suficiente para la aceptación de la derrota.⁵³

En 1972 la Unión Soviética comenzaba el período de pruebas de su "cuarta generación" de ICBM, los SS16, SS17, SS18 y SS19, de un nuevo proyectil lanzado desde submarinos y de la aplicación de la tecnología MIRV a sus fuerzas de proyectiles.⁵⁴ Mientras tanto en los Estados Unidos los programas de investigación y desarrollo comenzaron a abrir

⁵³Sloss, op.cit., p 22

⁵⁴Melvin R Laird. "A Strong Start in a Difficult Decade: Defense Policy in the Nixon Ford Years". International Security, Vol 10, No. 2, otoño de 1985, p 3

nuevos rangos de opciones estratégicas. Los cambios de mayor trascendencia se presentaron en los sistemas de navegación, mismos que permitieron alcanzar niveles superiores de precisión y por lo tanto la reducción considerable del círculo de error probable CEP.⁵⁵ Este aumento en la precisión se combinó con la tecnología MIRV que había sido desarrollada por su utilidad como elemento neutralizador de sistemas de defensa de proyectiles, pero su combinación con los desarrollos antes mencionados, la hizo especialmente atractiva para ser utilizada contra silos de proyectiles soviéticos.

La administración Nixon continuó haciendo frente a la nueva realidad estratégica por medio de una política similar a la ejercida hasta ese momento. Al igual que en 1969 se buscó limitar la capacidad soviética por medio de la ratificación del compromiso adquirido por los Estados Unidos durante las negociaciones del SALT I. Se buscó la imposición de límites al equipamiento del dispositivo MIRV en las fuerzas de proyectiles de ambas potencias y este esfuerzo culminó con la firma de los acuerdos de Vladivostok de 1974. Pero a diferencia de los años anteriores, la promulgación oficial de una nueva política estratégica, plasmada en un memorándum de "decisión" del Consejo de Seguridad Nacional (NSDM-242) de 1974, también conocida como "Doctrina Schlesinger" llevó a la flexibilidad y al uso "controlado" de las armas nucleares al primer plano de la política estratégica

⁵⁵El CEP es el círculo de error probable, definido como el radio de un círculo dentro del cual se espera que hagan impacto el 50% de las cabezas nucleares dirigidas a un blanco situado en el centro de dicho círculo. El CEP es el parámetro utilizado para medir la precisión de los proyectiles. Su importancia se deriva del hecho de que es la variable determinante de la letalidad de los sistemas de armamento. Ver Tsipis. op. cit., p 40

operativa.⁵⁴ La dicotomía de la política estratégica norteamericana, que hasta ese momento había permanecido en una especie de penumbra emergió entonces a la luz. El NSDM-242 constituyó la primera aceptación formal de dicha dicotomía: por un lado se mantenía la búsqueda de una capacidad de segundo ataque, (i.e., de destrucción asegurada) y por el otro se pretendía alcanzar una capacidad que permitiera un uso controlado de las armas nucleares.

A pesar de que el esquema normativo creado por los acuerdos sobre control de armamentos había dado lugar a la institucionalización de la carrera armamentista y de que en función de ella, desde principios de los setenta se había previsto la posibilidad de un incremento en la capacidad nuclear soviética, para 1974 los cambios en el balance estratégico erosionaban la relativa tranquilidad que había acompañado a la paridad. La continuación de los esfuerzos norteamericanos en la carrera armamentista se justificó en función de una interpretación que hacía de la Unión Soviética el principal responsable de dicha carrera. Los nuevos avances en la capacidad soviética de desarrollo de nuevos modelos de ICBM y de la tecnología MIRV, fueron vistos como un cuestionamiento soviético a la premisa básica del control de armamentos, la mutua destrucción asegurada, y nunca como la respuesta a una serie de pautas impuestas por los Estados Unidos o como un posible rechazo a una situación de inferioridad. Lo único que se percibía era una realidad estratégica que había erosionado la capacidad de limitación del daño de los Estados Unidos, que, "erróneamente", había llevado a imponer "límites" al crecimiento de las fuerzas estratégicas norteamericanas y frente a la cual la

⁵⁴Desmond Ball."counterforce Targeting: How New? How Viable?" en Reichart F John ed. American Defense Policy, Baltimore, The John Hopkins University Press, c1965, 1982, p 228

capacidad nuclear de los Estados Unidos no podía garantizar el éxito de un ataque que desarmara al adversario.

Si desde principios de la década de los sesenta, la existencia de una ventaja estratégica había permitido a los Estados Unidos contar con una cierta capacidad de contrafuerza, dado que la respuesta norteamericana a un ataque soviético norteamericano podía orientarse hacia la destrucción de la totalidad de las fuerzas soviéticas restantes, para mediados de los setenta la nueva relación estratégica imponía serias dudas sobre la efectividad de la capacidad de contrafuerza de los Estados Unidos. En ese momento la Unión Soviética se acercaba a una capacidad equivalente de ataques "selectivos". Para el nuevo secretario de defensa, James Schlesinger, esta situación imponía sobre los Estados Unidos la necesidad de reconstituir la credibilidad de su disuasión estratégica por medio del desarrollo de una mayor variedad de opciones que abrieran un abanico entre la "no-acción" y los ataques masivos. Los Estados Unidos debían contar con una nueva capacidad que disuadiera ataques limitados contra su territorio. Durante estos años los estrategas norteamericanos concentraron sus esfuerzos en la búsqueda de soluciones tentativas a los dos problemas estratégicos que habían identificado como prioritarios: la readaptación de la disuasión a la totalidad del espectro de riesgos y la necesidad de desarrollar una capacidad que permitiera controlar una guerra y a la vez, limitar el daño sobre los Estados Unidos. La solución de ambos problemas residió en la apertura de un margen de opciones de menor dimensión, que quedara plasmada en una mayor flexibilidad de los planes de guerra.

La solución asumía que un mayor rango de opciones incrementaría la credibilidad de la disuasión. De esta manera, en la eventualidad de que la disuasión de la mutua destrucción asegurada fracasara, sería factible la elección entre alternativas situadas por debajo de la decisión del aniquilamiento mutuo. Las opciones nucleares limitadas podrían detener la agresión inmediata ya que, al hacer factible el control de la escalada, permitirían la apertura de pausas de negociación diplomática. Así, en la medida en que se pudiera despojar al adversario del componente flexible y selectivo de su capacidad estratégica, sería posible ejercer una coerción e incluso obtener algún tipo de ventaja sin necesidad de llegar al holocausto final. Si los Estados Unidos debían conjurar la posibilidad de que los soviéticos le arrebatasen su propia capacidad, debían preservar un potencial suficiente que, a su vez, negara a los soviéticos la obtención de cualquier ventaja.⁵⁷ La flexibilidad, el control de la escalada y la apertura de una mayor variedad de opciones requerían de la existencia de un elemento complementario: el mantenimiento de blancos prioritarios en territorio enemigo, en calidad de rehenes, bajo amenaza de ataque, por medio de la presencia de una capacidad de reserva asegurada. Por ello, la supervivencia de las fuerzas de reserva era una necesidad ineludible.⁵⁸

La capacidad de control de la escalada equivalía de hecho al desarrollo de una capacidad de combate estratégico, por principio opuesta a la capacidad de la destrucción asegurada que hacía del combate un aniquilamiento no sólo mutuo sino también automático. El énfasis depositado en el control de la escalada implicó el

⁵⁷Falk. op. cit., p 10

⁵⁸Friedberg. op. cit., p 56-57

reconocimiento de que, a pesar de que el principal objetivo de la amenaza de uso del poderío nuclear era evitar la guerra, el logro de dicho objetivo dependía, en última instancia, de la capacidad de las fuerzas estratégicas para pelear y obtener la victoria en un intercambio nuclear. La disuasión dejaba de ser un fin en sí mismo para convertirse en una función derivada de esta capacidad.⁵⁹

Al llegar al departamento de defensa Schlesinger definió los nuevos requisitos de la disuasión estratégica de los Estados Unidos: 1) el mantenimiento de una capacidad de destrucción asegurada, 2) el respeto a la "equivalencia esencial", es decir, la existencia de una simetría básica en el conjunto de los elementos constitutivos del poder estratégico, 3) una capacidad de opciones flexibles (previamente planeadas), suficiente para disuadir todo tipo de ataques y 4) el mantenimiento de un rango y una magnitud de capacidades que permitieran la percepción adecuada de dicha equivalencia. Tanto los soviéticos como los aliados debían estar concientes de la capacidad real de los Estados Unidos.

Para el nuevo secretario de defensa la disuasión no podía continuar dependiendo de una estrategia cuya lógica reducía al arsenal norteamericano a un conjunto de fuerzas inutilizables; la disuasión sólo podía ser el resultado de una capacidad verdaderamente creíble. La constante referencia y repetición de que cualquier uso de las armas nucleares sería, irremediablemente, una catástrofe inconcebible no podía, por sí misma, conjurar la posibilidad de dicho uso. Los Estados Unidos debían prepararse para dicha eventualidad: debían prever la posibilidad de un uso nuclear, debían hacer de lo inconcebible no sólo

⁵⁹Curl. op. cit., p 52

algo concebible o imaginable sino sobre todo aceptable. La respuesta de Schlesinger fue el ofrecimiento de una forma de "esperanza": la selectividad, el uso controlado podía, a diferencia de la mutua destrucción asegurada, abrir la posibilidad a una terminación de la guerra en los horizontes situados por debajo del de la destrucción total y absoluta, en los que pudiera aún descubrirse la existencia de "algún significado político" a las acciones tomadas.⁴⁰

Para principios de 1974 Schlesinger anunciaba que la administración Nixon había decidido modificar la política estratégica de selección de blancos con el objeto de aumentar la variedad de opciones de intercambios nucleares y de incluir la alternativa de ataques menores. Tal y como había sucedido unos años atrás, al iniciarse la década de los sesenta, la selectividad y la flexibilidad fueron nuevamente anunciadas como elementos fundamentales de la política estratégica de los Estados Unidos. Schlesinger subrayó la necesidad de un cambio en la política norteamericana de empleo de las fuerzas estratégicas; un cambio que, además de ampliar el número de opciones nucleares, hiciera de la contrafuerza una parte integral de dicha política. Sólo en la medida en que la selectividad y el control permitieran un manejo racional de la escalada se podría reducir considerablemente el nivel de la destrucción. El cambio propuesto por Schlesinger era el control de la escalada y la limitación del daño. La planeación estratégica no sólo debía asumir la posibilidad de un fracaso de la disuasión sino dotar a los Estados Unidos de una capacidad de respuesta. Al anunciar los cambios aprobados en la política de selección de blancos, Schlesinger señalaba que en adelante

⁴⁰Warner R Schelling. "U.S. Strategic Nuclear Concepts in the 1970's. The Search for Sufficiently equivalent countervailing Parity". International Security, Vol 6, No. 2, otoño de 1981, p 59

los Estados Unidos contarían con opciones de ataque "contra diferentes conjuntos de blancos que incluían entre sus posibilidades silos y otro tipo de blancos militares".⁴¹

La doctrina Schlesinger, plasmada en el NSDM-242 y posteriormente en el SIOF-5, tenía como principal objetivo asegurar que, en la eventualidad de un intercambio nuclear, los Estados Unidos lograsen su recuperación nacional antes que la Unión Soviética. Dicha doctrina definía una estrategia de combate de tres etapas fundamentales: 1) control de la escalada, 2) mantenimiento de una fuerza de reserva segura y 3) ataque masivo contra blancos soviéticos esenciales para una recuperación. El control de la escalada dependería, a grandes rasgos, de la habilidad para ejecutar en forma controlada los ataques previamente seleccionados. La nueva política de selección dió lugar a una mayor variedad de opciones de ataques nucleares que no consideró a la población civil como un blanco per se; la población no sería ya un objetivo de la planeación de blancos estratégicos.

La estrategia de opciones selectivas permitiría reducir el nivel del daño colateral al propiciar una reciprocidad por parte del enemigo y el surgimiento de "pausas diplomáticas". En la medida en que la población soviética no constituyera un objetivo de las fuerzas estratégicas norteamericanas, se mantendría la posibilidad de que los soviéticos optaran por un curso similar.⁴² De esta manera los Estados

⁴¹Los blancos identificados fueron: aeropuertos, instalaciones militares, centros de comando, control y comunicaciones y otro tipo de bienes no necesariamente ubicados en centros urbanos. Los planes de guerra revisados reflejaron la nueva política de selección en el énfasis otorgado a los blancos militares. Ver Kahan. op. cit., p 227 y Friedberg. op. cit., p 43

⁴²La racionalidad subyacente a la estrategia de opciones selectivas era la creación de una disuasión en el curso mismo de la guerra. Richelson. op. cit., p 14 y Bracken op. cit., p 98.

Unidos buscarían influir sobre la "escalada nuclear" por medio de una política selectiva y controlada que permitiera reducir al mínimo el daño sobre sí mismos y asegurar la inmediata terminación del conflicto en los mejores términos posibles.

El segundo elemento de la doctrina Schlesinger, el concepto de una "fuerza de reserva segura", haría posible el surgimiento de una segunda etapa fundamentalmente "diplomática". La presencia de una reserva de fuerzas estratégicas que amenazara permanentemente los centros urbano-industriales indispensables para una recuperación soviética constituiría un instrumento de negociación de un peso significativo. Así, los Estados Unidos buscarían dirigir el curso de las negociaciones durante y después del primer intercambio. El concepto de "fuerza de reserva segura" dió lugar a una nueva clasificación de armamentos que debía, ante todo, ofrecer altas probabilidades de supervivencia. La fuerza sería reservada para influir un proceso de negociaciones que llevaría al enemigo a considerar seriamente el cese de las hostilidades.

La tercera etapa contemplada por la doctrina Schlesinger partía de un escenario en el que los Estados Unidos revelaran su incapacidad para mantener el control sobre la escalada y frente al cual, la respuesta sería la implementación de un ataque inmediato contra los blancos vitales de una recuperación soviética. Como en las primeras etapas, el fin último era asegurar una posición que permitiera a los Estados Unidos alcanzar su reconstitución nacional antes que la de la Unión Soviética.⁶³ La política sobre el empleo de armas nucleares, autorizada por el NSDM-242 y promulgada por el secretario de defensa

⁶³Sloss, op. cit., p 23

en abril de 1974 impuso sobre las fuerzas estratégicas de los Estados Unidos nuevos requerimientos de capacidad destructiva. En lo subsecuente las fuerzas estratégicas debían mantener, permanentemente, una capacidad de destrucción de por lo menos el 70% de la industria soviética; este porcentaje fue identificado como el mínimo indispensable para una recuperación económica después de una guerra nuclear.⁶⁴

En 1974, al anunciar los cambios en la política estratégica Schlesinger los vinculó con una necesidad de "reforzar" la disuasión por medio del desarrollo de una capacidad equivalente de "destrucción contra-militar que amenazara por igual conjuntos especializados de blancos con una mayor economía de fuerza y de hacer ver al enemigo potencial que no podría amenazar impunemente" al sistema norteamericano de blancos militares protegidos.⁶⁵ De hecho, la brecha tecnológica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética situaba a la capacidad técnica de flexibilidad de la última por debajo de la contraparte norteamericana. Tal y como había sucedido años atrás con las propuestas de flexibilidad y de limitación del daño de McNamara, la doctrina Schlesinger llevó a plantear dudas sobre las inclinaciones del secretario de defensa por una política estratégica de primer ataque. Al igual que en los primeros años de los sesenta la viabilidad de la nueva política estratégica fue cuestionada sobre la base de su incompatibilidad con una doctrina estratégica soviética que, al

⁶⁴Los conceptos y objetivos estratégicos derivados del NSDM-242 constituyeron el marco de referencia para la elaboración de un nuevo conjunto de planes estratégicos, el SIOF 5, aprobado en diciembre de 1975. Schelling, op. cit., p 61

⁶⁵Brown, op. cit., p 342

rechazar cualquier concepción de guerra nuclear limitada, hacia impensable la posibilidad de una "reciprocidad nuclear".⁴⁴

Por otra parte, el rumbo tomado por la política estratégica en el plano operativo impuso una distancia considerable entre éste y la política norteamericana de control de armamentos que continuó reivindicando la meta común de la disuasión mutua derivada de la capacidad de destrucción asegurada de que gozaban ambas superpotencias. Se temía que el nuevo énfasis depositado en una orientación de contrafuerza, al despertar la sospecha soviética sobre las intenciones de desarrollo de una capacidad de primer ataque, condujera a una nueva aceleración de la carrera armamentista que pusiera en peligro los acuerdos SALT. Se pensó que la interpretación de la nueva noción de suficiencia (que había acogido los principios de la teoría de las percepciones como política oficial de los Estados Unidos), y que la orientación de contrafuerza adquirida por la política estratégica en esos años, se convertirían en los nuevos catalizadores de una carrera armamentista que el proceso SALT había buscado contener.

Sin embargo, las principales diferencias con respecto a la realidad estratégica confrontada, años atrás, por la propuesta de flexibilidad de McNamara eran: la posibilidad real de desarrollar una capacidad adecuada gracias a las innovaciones alcanzadas en la microelectrónica que hacían posible la ejecución de ataques

⁴⁴Si bien es cierto que la doctrina estratégica soviética sostiene que las fuerzas estratégicas del Estado Soviético no sólo deben considerar la posibilidad de una guerra nuclear, sino mantenerse preparadas para enfrentarla y ganarla, también rechaza, de manera sistemática, los argumentos que reivindican la factibilidad de una guerra nuclear limitada. Vayrynen, op. cit., p 8

controlados y precisos; el alcance por parte de ambas potencias de una capacidad incuestionable de segundo ataque y la aparente inclinación soviética hacia un rumbo similar de opciones de contrafuerza controladas.⁴⁷ Aún quienes creían que la mutua destrucción asegurada, además de constituir una de las tensiones más importantes de la vida moderna, era una realidad innegable, un "hecho físico esencialmente insensible a cualquier cambio en la política estratégica" percibieron la dificultad para rebatir el argumento de la necesidad de reforzar la disuasión estratégica a través de la ampliación del rango de opciones nucleares.⁴⁸ A pesar de que permanecieron absolutamente convencidos de que la mutua destrucción asegurada era una realidad inevitable, de que ningún artificio tecnológico podría desentrañar la clave de este dilema nuclear que hacía de cada una de las potencias el rehén de la otra, coincidieron con Schlesinger en la posibilidad de reforzar la disuasión a través de la presencia de una mayor flexibilidad. Para el secretario de defensa de las administraciones Nixon y Ford, la existencia de una capacidad de respuesta controlada en manos de los Estados Unidos incrementaría la probabilidad, y por lo tanto la credibilidad, de una respuesta nuclear norteamericana; la disuasión sería entonces más efectiva ya que se reduciría la probabilidad de un uso inicial del poder nuclear por parte del enemigo.

Sin embargo, y a diferencia de McNamara que había aceptado y reconfirmado en el último momento la realidad de la mutua destrucción

⁴⁷Cabe mencionar que a pesar de que la doctrina estratégica soviética rechaza el concepto de guerra limitada, los desarrollos en la capacidad estratégica soviética indican, tal y como sucede con los norteamericanos, la existencia de una orientación de contrafuerza en las consideraciones sobre su utilización. Ver Freedman, The Evolution, p 380

⁴⁸Ver Wolfgang Panofsky. "The Mutual Hostage Relationship between America and Russia". Foreign Affairs, Vol. 52, No. 3, octubre de 1973, p 111

asegurada, la flexibilidad en los setenta, tal y como fue propuesta por Schlesinger, equivalía a una "capacidad de destrucción contra-militar más eficiente". A pesar de que aclaraba que el cambio en la política de selección de blancos "no implicaba la adquisición de una capacidad capaz de desarmar al enemigo", la disparidad tecnológica en lo referente a los instrumentos de precisión y control entre los Estados Unidos y la URSS le otorgaba un matiz incuestionablemente provocativo.⁶⁹ Para ellos los críticos de la "Doctrina Schlesinger" la única manera en la que las superpotencias podían escapar al dilema nuclear era por medio del relajamiento de las tensiones políticas subyacentes en, comprometiéndose con una disminución del papel o significado político de las armas nucleares en los asuntos internacionales y manteniendo una distancia frente a aquellas doctrinas estratégicas que, como la de contrafuerza, introdujeran elementos desestabilizadores en su relación estratégica al incrementar los incentivos para un primer uso de las armas nucleares en situaciones de crisis internacional.

La coyuntura creada por Watergate que llevó a la renuncia de Nixon en agosto de 1974, tuvo dos consecuencias importantes con respecto a la nueva política estratégica de los Estados Unidos. Por un lado desvió la atención y permitió con ello la aprobación automática de la nueva política estratégica con la adopción del NSDM-242 y poco después con el SIOF-5 y por el otro determinó el surgimiento de un vacío político en los Estados Unidos que impidió la cristalización de

⁶⁹Si bien es cierto que los críticos de la nueva política estratégica aceptaban, en principio, la necesidad de reforzar la credibilidad por medio de una mayor flexibilidad, cuestionaron la conveniencia de una flexibilidad que pudiera ser interpretada como una estrategia de primer ataque. Panofsky. op. cit., p 115

los lineamientos generales de dicha política en una verdadera capacidad de contrafuerza.⁷⁰

El clima político norteamericano del verano de 1974 obstaculizó la posibilidad de que las críticas sostenidas frente a la nueva política estratégica generaran una oposición real, pero también impidió que los programas de desarrollo echados a andar durante estos años entraran en la fase final de fabricación y despliegue. Frente a los obstáculos a la cristalización de la doctrina Schlesinger en una realidad operativa, frente a los límites impuestos, primero por Vietnam y poco después por Watergate sobre el presupuesto de defensa de los Estados Unidos, tanto la administración Nixon como la de Ford respondieron con una política que combinó el desempeño de una diplomacia "inteligente" -SALT I y Vladivostok- con una política de planeación "prudente".⁷¹

La fórmula que dicha combinación ofreció permitió a los Estados Unidos desactivar en lo posible las fases más costosas de la carrera armamentista pero a la vez, y sacando ventaja de la pausa creada por los acuerdos SALT, concentrar sus fuerzas en una planeación de largo plazo que llevara, eventualmente, al surgimiento de una coherencia entre los postulados de la nueva política estratégica y la capacidad real de las fuerzas norteamericanas.

La noción de equivalencia y la preocupación excesiva por las diferencias numéricas sirvieron como justificación a la continuación

⁷⁰Sloss. op. cit., p 23

⁷¹Melvin Laird. "A strong Start in a Difficult Decade: Defense Policy in the Nixon-Ford Years". International Security, Vol 10, No. 2, otoño de 1985, p 14

de los programas de desarrollo estratégico cuyas características los situaban claramente en el terreno de las capacidades de combate y contrafuerza demandadas por la doctrina Schlesinger.⁷² La situación política por la que los Estados Unidos atravesaban hacia la mitad de la década de los setenta, desvió la atención de los cambios en la política estratégica opacando con ello su verdadero significado. La política estratégica norteamericana de los setenta aparece dominada por la dinámica creada a partir de las negociaciones SALT.

En el discurso oficial encontramos un primer plano plagado de referencias a la mutua disuasión y la condición de mutuos rehenes de ambas superpotencias. Pero también un segundo plano que revela la existencia de una dicotomía en la política estratégica de estos años. Si en el primer plano la mutua destrucción asegurada es la espina dorsal, en el segundo el eje dominante está conformado por los conceptos de flexibilidad y de capacidad de contrafuerza. Esta dicotomía no pudo ser debidamente identificada debido a la confluencia de dos factores. Por un lado, la justificación oficial de la flexibilidad en función de la necesidad ineludible de fortalecer la disuasión condujo a incorporar la noción de respuesta flexible en el marco del discurso disuasivo. Por el otro, la coyuntura provocada por la crisis política interna desvió la atención e hizo sumamente difícil la percepción de esta contradicción.

⁷²De estos años datan la aceleración de la fase de equipamiento del dispositivo MIRV a las fuerzas de proyectiles, así como los proyectos del bombardero B-1, del proyectil intercontinental MX con un nuevo tipo de emplazamiento móvil y del misil crucero. Ver Laird. op.cit., p 12

CAPITULO V.

LA CONTRAFUERZA COMO POLITICA ESTRATEGICA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA DECADA DE LOS OCHENTA.

En este capítulo se analiza el diseño de una nueva política estratégica que lleva a reemplazar el concepto de destrucción asegurada, como fundamento de la disuasión, por una noción ofensiva basada en la capacidad de combate. La primera parte se centra en los antecedentes que llevan a la firma de la directiva presidencial 59 en agosto de 1980. El segundo apartado está dedicado al estudio de las decisiones que buscan la adecuación del arsenal nuclear a los requerimientos de una capacidad de combate. Para ello, se hace referencia al contexto de la política exterior orientada a la recuperación de la hegemonía norteamericana.

Los objetivos fundamentales de este capítulo son:

1) resaltar el papel de la superioridad estratégica como instrumento básico de la lógica de la contención y 2) enfatizar el carácter ofensivo de una política estratégica que busca, ante todo, el desarrollo de una capacidad de primer ataque capaz de desarmar al enemigo.

1.- LA POLITICA ESTRATEGICA DE JIMMY CARTER.

El breve período presidencial de Ford constituyó un paréntesis entre la coyuntura política surgida a partir de Vietnam y de Watergate y una campaña electoral que, al hacer de la moralidad de las relaciones exteriores de los Estados Unidos

el compromiso fundamental del nuevo gobierno, intentaba reconstruir el consenso sustentador de la política exterior norteamericana. La política exterior de los Estados Unidos volvía de nuevo a su ritmo pendular que la transportaba de las realidades del poder al espacio de la ética. Si bien es cierto que Kissinger había tenido la capacidad para percibir no sólo los cambios en la naturaleza y la distribución del poder y la consecuente erosión de la utilidad de la fuerza militar, sino también el surgimiento de una creciente interdependencia económica que incrementó la capacidad de los Estados para afectarse mutuamente e hizo evidente la necesidad de edificar un nuevo tipo de liderazgo sobre la base de asociaciones "positivas", la coincidencia desafortunada de Watergate se convirtió en un obstáculo que le impidió conformar un nuevo consenso que respaldara su proyecto de política exterior.

La reconstrucción del consenso quedó en manos del nuevo presidente electo, quien la buscó a través de un nuevo proyecto de política exterior que reflejara, en sí mismo, los valores fundamentales de la sociedad norteamericana. Así mismo, Carter se comprometió a sustituir la política de equilibrio de poder por una de "orden internacional" y a diseñar una nueva agenda de política exterior acorde con el nuevo carácter multipolar del sistema internacional.

En uno de sus primeros discursos, Carter se refirió a la necesidad de un un nuevo estilo del quehacer político que permitiera a los norteamericanos comprender y sobre todo compartir los objetivos fundamentales de su proyecto de gobierno.

La política exterior de los Estados Unidos debía, en consecuencia, reflejar los valores fundamentales de la sociedad norteamericana; debía ser una política veraz y democrática. El poder y la influencia de los Estados Unidos sólo serían utilizados para fines humanitarios. Carter concluyó su discurso señalando que durante años los Estados Unidos habían caído en el absurdo de "abandonar sus propios principios por intentar adoptar las tácticas erróneas e imperfectas de sus adversarios". Vietnam era el mejor ejemplo de esta "pobreza moral e intelectual"; no obstante, sólo la experiencia del fracaso había hecho posible que los Estados Unidos encontraran el "camino de regreso a sus propios principios y valores".¹

El éxito de Carter como candidato se tradujo en la práctica en una incapacidad política para establecer una agenda con prioridades bien jerarquizadas. La caracterización de su política exterior resulta sumamente complicada en un panorama en el que la mayoría de los asuntos parecen igualmente importantes. Carter es quizá el ejemplo más claro de la confusión que permeó a la política exterior norteamericana, de un período especialmente difícil, que intenta superar a través de la reivindicación de una nueva moralidad que permitiera subsanar la "inmoralidad" de Watergate y la "amoralidad" geopolítica del proyecto de Henry Kissinger. El recuento de su política exterior hace evidente la ausencia de una brújula orientadora de los objetivos y valores prioritarios en un horizonte dominado por la nueva dinámica de la interdependencia y de la igualdad estratégica.

¹Brown. op. cit., p 452

Los primeros años del gobierno de Carter se pueden resumir en un intento de poner en práctica una política de orden internacional; la idea era el logro de una nueva administración de los problemas internacionales que permitiera el desplazamiento de la obsesión por la rivalidad soviético-norteamericana a un segundo plano. La multiplicación de los ejes ordenadores de la problemática internacional se vio reflejada en un nuevo tipo de instrumentación de la política exterior de los Estados Unidos encaminada, fundamentalmente, al ejercicio de un nuevo tipo de hegemonía a través de la administración de los asuntos internacionales. Carter pretendió hacer de los Estados Unidos el mediador por excelencia, un juez imparcial que, a través de la reivindicación de sus principios democráticos y del establecimiento de un margen de distancia entre la lógica de las relaciones este-oeste y el resto de los conflictos internacionales, pudiera aportar una verdadera contribución a la edificación de un nuevo orden internacional.

Este intento de mediación tuvo su mayor expresión en la ejecución de una política de derechos humanos y en la participación de los Estados Unidos en las negociaciones de Campo David. Sin embargo, este proyecto de mediación no contó con una brújula que señalara las áreas prioritarias y que impusiera un mínimo de coherencia entre las principales líneas de la política exterior de los Estados Unidos. Esta política continuó a la deriva hasta el momento en que se topó con los límites impuestos por los sucesos de Irán y la invasión a Afganistán. La política de orden internacional, de mínimo riesgo, de persuasión diplomática y de promoción de intereses comunes se vio de pronto

confrontada con una realidad mucho más compleja que aquella visualizada en el inicio de la administración.² La política de apoyo a los derechos humanos se convirtió en el principal blanco del cuestionamiento del carácter real de la "nueva moralidad democrática". Si Irán fue la pesadilla que despertó a la administración Carter de su letargo idealista, fue también la realidad que descubrió la verdadera cara de la "virtud moral" reivindicada por dicho gobierno.

La crisis de los rehenes, más allá de constituir la mayor y más dura prueba al "honor norteamericano", fue también el punto de convergencia de las contradicciones inherentes a la política exterior de Jimmy Carter. Las palabras que Carter dirigiera al Shah de Irán en 1980, elogiándolo por su capacidad para convertir a Irán en una "isla de estabilidad" en una de las regiones más turbulentas del mundo y por el respeto, admiración y amor" que su pueblo le profesaba, sentaron las bases de su propia condena. El juicio de aprobación y el apoyo concedido al régimen del Shah ataron las manos del presidente norteamericano en la negociación de la liberación de los rehenes ya que la condición básica de los estudiantes iraníes para acceder a negociar la liberación fue la aceptación pública de los Estados Unidos de su complicidad en los crímenes cometidos por el Shah.³

²Linde B Miller. "Morality in Foreign Policy. A Failed Consensus?" Daedalus, Vol 109, No. 3, verano de 1980, p 148

³La mediación del secretario de la ONU, Kurt Waldheim, sacó a la luz las condiciones del gobierno iraní para la negociación de la liberación de los rehenes: 1) la devolución de la fortuna del Shah, 2) el compromiso de no intervenir en los asuntos internos de Irán y 3) la participación de los Estados Unidos en un foro internacional en el que Irán presentaría sus cargos contra el Shah y contra los Estados Unidos. Brown. op. cit., p 525

La invasión a Afganistán de diciembre de 1979 terminó por empeorar la situación. La escasa distancia temporal entre uno y otro acontecimiento determinó la percepción de ambos como simples síntomas del debilitamiento del poder de negociación de los Estados Unidos en el escenario internacional. Para la opinión pública norteamericana Carter comenzaba a perfilarse como el principal responsable de la erosión y del desprestigio del poder de los Estados Unidos.

A pesar de que el Jimmy Carter de principios de los ochenta parecía entregado a la lucha desesperada de revestir su proyecto de política exterior con un nuevo semblante de coherencia fundamentado en la aceptación de la rivalidad irreversible soviético-norteamericana, la posibilidad de que pudiese recuperar las riendas del gobierno había ya desaparecido. La pérdida del poder y del prestigio de los Estados Unidos arrasó con el prestigio personal del presidente de los Estados Unidos. Para la opinión pública norteamericana el gobierno de Carter era ya sólo un gobierno que se había revelado incapaz de desarrollar un estilo de política consistente y mínimamente coherente.⁴

Para los norteamericanos la gran estrategia norteamericana para la era de la interdependencia y de las negociaciones, de una asociación limitada con la Unión Soviética pero "mutuamente ventajosa y complementaria" para el manejo de los asuntos internacionales, para los norteamericanos sólo representó al final una "estrategia pobremente diseñada y, sobre todo,

⁴William P. Bundy. "The National Security Process. Plus ça Change?". International Security, Vol 7, No.3, invierno 1982-1983, p 107

ejecutada incompetentemente".³ Las diferentes cartas de la política exterior de Carter aparecieron, una tras otra, como la evidencia más clara del fracaso del proyecto de Carter. La radicalización de su política exterior a partir de 1980 permaneció opacada por la sombra del fracaso general que llevó a oscurecer no sólo los "pequeños logros" sino sobre todo el saldo final de esta radicalización. No cabe duda de que Carter fue de hecho quien sentó las bases de una política que poco después recogería y pondría en práctica su sucesor, Ronald Reagan. Si Afganistán fue el catalizador, Carter fue el ideólogo del retorno de la política exterior a la óptica de una contención múltiple del expansionismo soviético y a la lógica geopolítica de la seguridad nacional de los Estados Unidos. Las declaraciones de Carter en este sentido resultan especialmente reveladoras: "nuestra posición es clara, cualquier intento de alguna fuerza externa de controlar la región del Golfo Pérsico será interpretado como un asalto a los intereses vitales de los Estados Unidos".⁴

Sin embargo, la personalidad y la imagen pública que Carter se había forjado durante los primeros años de su gobierno le cerraron las puertas a la reelección. Carter fue el artífice de un nuevo consenso sustentador de la política exterior de los Estados Unidos, generado por una nueva lectura de las intenciones reales de la Unión Soviética, pero fue incapaz de perfilarse como el político indispensable para la recuperación del prestigio norteamericano. Los cimientos del nuevo consenso estuvieron

³Gray. "The Decline...", p 47

⁴Brown. op. cit., p 561

conformados por una serie de decisiones tomadas en las postrimerías del gobierno de Carter: el retiro del SALT II del Senado, el incremento en el gasto de defensa, la implementación de un nuevo programa de defensa de largo alcance para la Alianza Atlántica, la imposición de un embargo de granos sobre la Unión Soviética y sobre todo, la promulgación de una nueva política estratégica de los Estados Unidos.

La directiva presidencial 59.

La política exterior de Carter durante los primeros años de su periodo se tradujo, en el plano de los asuntos estratégicos, en la implementación de un esfuerzo diplomático que llevó a la firma de los acuerdos SALT II y en una simple ratificación de los lineamientos de política estratégica tal y como habían quedado plasmados en la "doctrina Schlesinger". Las negociaciones SALT ocuparon el primer plano de una escena estratégica revestida por las declaraciones de Carter acerca de la "suficiencia" del arsenal estratégico norteamericano, del cumplimiento cabal del requisito de la "equivalencia esencial" y sobre la decisión de subordinar la política estratégica a los principios de la estabilidad, de la paridad y de la disuasión mutua.⁷ Sin embargo, la apreciación de una serie de requisitos para el mejor desempeño de la disuasión estratégica de los Estados Unidos comenzó a aparecer, aunque "tras bambalinas", como síntoma de la presencia de una ambigüedad en la política estratégica de la administración Carter.

⁷Kull, op. cit., p 35

El SALT II, tal y como había sucedido con el SALT I, dejó sin resolver algunos de los puntos más críticos de la relación estratégica entre las superpotencias y abrió, de hecho, nuevos cauces a la carrera armamentista. Las constantes referencias a la necesidad de una capacidad estratégica que pudiera dotar a los Estados Unidos de una variedad de opciones nucleares que incluyera ataques sobre blancos militares y alternativas de "limitación del daño", así como la implementación de programas de investigación y desarrollo en esta dirección, contradecían, en sí mismas, la lógica subyacente a las negociaciones sobre control de armamentos.⁸

La ratificación de la "doctrina Schlesinger" fue procedida por la instauración de un comité encargado de revisar la política de selección de blancos nucleares y el estado de la ecuación estratégica soviético-norteamericana.⁹ Desde 1977 y hasta 1979 se realizaron numerosos estudios orientados al análisis de las tendencias estratégicas soviéticas: la noción soviética de disuasión, la orientación de contrafuerza de la doctrina estratégica soviética, la capacidad de combate nuclear de sus fuerzas estratégicas, etc. De esta manera se buscaba la actualización del diagnóstico sobre el balance estratégico, de tal forma que se asegurara el cumplimiento del requisito de la equivalencia esencial en la relación estratégica entre ambas potencias.

⁸Francis P. Hoerber. "The B-1 a National Imperative". Strategic Review, Vol IV, No.3, verano de 1976, p 112

⁹La directiva presidencial 18 del 18 de agosto de 1977, también conocida como Estrategia Nacional de los Estados Unidos, confirmó la vigencia del NSDM-242 y del SIDP-5 formulados años atrás por James Schlesinger

Los resultados de estos estudios señalaron la existencia de una tendencia soviética hacia el constante crecimiento de sus fuerzas estratégicas. Sin embargo, esta tendencia era en gran medida el resultado del inicio, en 1975, del despliegue soviético del dispositivo MIRV en sus fuerzas de proyectiles intercontinentales. Los soviéticos habían mantenido, hasta la segunda mitad de la década de los setenta, una clara inferioridad en lo que se refiere a la tecnología MIRV. El equipamiento de sus fuerzas de ICBM basados en tierra con este dispositivo, difícilmente podía ser considerado como un reto a la paridad, dado que en realidad constituía el paso lógico de un desarrollo estratégico previamente establecido por los Estados Unidos. Sin embargo, el temor frente a la multiplicación del poder estratégico soviético se vió agudizado como consecuencia de la existencia de topes superiores en sus sistemas de lanzamiento, mismos que habían quedado definidos desde 1972 con la firma del SALT I. Por otra parte, los programas estratégicos de la Unión Soviética incluían el despliegue de tres nuevos modelos de proyectiles intercontinentales, los SS-17, SS-18 Y SS-19 para 1979, equipados con un sistema de navegación que incrementaría significativamente su alcance y su precisión. ¹⁰

Tal y como había sucedido en décadas anteriores, en los Estados Unidos comenzó a generarse un nuevo temor frente a la apertura de una "ventana de vulnerabilidad" que pusiera en jaque a las fuerzas estratégicas norteamericanas basadas en tierra. Se pensó que una vez que los soviéticos terminaran el equipamiento

¹⁰Krepon. op. cit., p 104-105

de sus fuerzas estratégicas con el dispositivo MIRV y con los nuevos sistemas de navegación, la multiplicación del número de cabezas, aunada a los mayores niveles de alcance, precisión y confiabilidad, podía convertirse en una amenaza grave para las fuerzas de ICBM basadas en territorio norteamericano.¹¹ A pesar de que los avances soviéticos representaban de hecho una amenaza para las fuerzas estratégicas norteamericanas, éstos podían interpretarse como un nuevo acomodamiento soviético en los terrenos tecnológicos dominados hasta entonces por los Estados Unidos. El alcance de mayores niveles de precisión, expresado en una reducción del CEP, constituía en realidad la neutralización soviética de una ventaja que los Estados Unidos habían gozado desde finales de los sesenta en sus fuerzas de ICBM, gracias al despliegue de nuevas generaciones de proyectiles: los Minuteman II y III.

Si bien es cierto que los desarrollos soviéticos de finales de los setenta hablaban del surgimiento o perfeccionamiento de una capacidad de contrafuerza, un análisis detallado lleva a la conclusión de que sólo se había alcanzado un equilibrio en algunos de los componentes más importantes del balance estratégico: precisión, letalidad, número de cabezas nucleares, etc. Si la ventana de vulnerabilidad se abría efectivamente sobre los Estados Unidos a partir de los ochenta, ésta había permanecido abierta sobre la Unión Soviética durante décadas.

Por otra parte, esta ventana de vulnerabilidad se abría tan sólo sobre una pequeña parte de la totalidad de las fuerzas

¹¹Tsipis. op. cit., p 38

estratégicas de los Estados Unidos. Los avances soviéticos en sistemas de navegación y en tecnología MIRV, por sus características de penetración y confiabilidad en ataques contra blancos duros, (i.e., blancos sobreprotegidos) constituyeron de hecho una amenaza para las fuerzas de proyectiles norteamericanos basados en tierra. La comparación de la distribución de la capacidad estratégica de ambas superpotencias revela la verdadera dimensión de la ventana de vulnerabilidad sobre cada una de ellas. Como se observa en el cuadro I, la distribución de la capacidad estratégica norteamericana entre las diferentes ramas de la triada estratégica reviste un carácter más equitativo que el que se percibe en la contraparte soviética. De este modo, la ejecución de un ataque soviético sobre las fuerzas norteamericanas basadas en tierra dejaría intactas las ramas de bombarderos y de submarinos que en conjunto alojan el 81.46% del total de cabezas nucleares de los Estados Unidos, mientras que un ataque norteamericano sobre las fuerzas de proyectiles soviéticos basados en tierra despojaría a la Unión Soviética de cerca del 68% de sus cabezas nucleares.

Cuadro IFuerzas Estratégicas de los Estados Unidos y la URSS - Julio 1985

TOTAL DE CABEZAS	Estados Unidos		URSS	
En ICBM	2124	18.52%	6250	67.87%
En SLBM	5728	49.95%	2178	23.65%
En Bombarderos de largo alcance	3614	31.51%	780	8.47%
TOTAL DE VEHICULOS	Estados Unidos		URSS	
ICBM	1024	51.50%	1398	56.09%
SLBM	640	32.19%	924	37.07%
Bombarderos de largo alcance	324	16.29%	170	6.82%

Fuente: The Defense Monitor Center for Defense Information. Vol XIV, No. 6, 1985, p. 5.

La apertura de esta "ventana de vulnerabilidad" no significó de ninguna manera el logro por parte de los soviéticos de una verdadera ventaja sino simplemente el alcance de una nueva paridad, que sólo se expresa en una mutua capacidad de primer ataque. Incluso la comparación de ambas capacidades revela el mantenimiento de un margen relativo de superioridad norteamericana dada la composición de su arsenal estratégico y su superioridad tecnológica (expresada no sólo en el mayor grado de precisión sino, sobre todo, en la confiabilidad alcanzada en el desempeño de sus fuerzas de proyectiles intercontinentales).

La vulnerabilidad norteamericana frente a la posibilidad de un primer ataque soviético contra sus fuerzas de ICBM basadas en tierra, llevó al resurgimiento del tema de la contrafuerza en el debate estratégico. A partir de este momento la atención se centró en el análisis de la doctrina estratégica soviética de forma tal que se pudiera rastrear su verdadera orientación. Los

estudios comenzados desde 1977 acercaron a los estrategas norteamericanos a las nociones clásicas de la doctrina estratégica soviética: la posibilidad del desencadenamiento de una guerra nuclear, la necesidad de estar preparados frente a dicha posibilidad y la búsqueda de la victoria en el caso de que tal posibilidad se hiciera una realidad. La percepción de estos conceptos, desarrollados a lo largo de las décadas de la inferioridad estratégica y de la búsqueda de una relativa capacidad de combate por los soviéticos, despertó serios temores entre las élites encargadas de la defensa norteamericana. La vulnerabilidad norteamericana se convirtió entonces en el tema central de la política de seguridad nacional.¹²

En marzo de 1979, dos meses antes de la firma del SALT II, el principal opositor de dicho tratado, el "Comité sobre el peligro presente", integrado por un grupo de expertos sobre política exterior, identificaba al crecimiento de la capacidad estratégica soviética como "la principal amenaza de los Estados Unidos, de la paz mundial y de la libertad humana". En una publicación señalaba que el balance estratégico incluía una diversidad de factores que no estaban incluidos en las negociaciones tales como: la capacidad de carga, la precisión, la capacidad de destrucción de blancos sobreprotegidos, la vulnerabilidad de las fuerzas estratégicas, etc. El reporte del comité concluía señalando que un balance global que incluyera estos factores revelaría una "disparidad considerable a favor de Rusia [sic]".¹³

¹²Sloss, op. cit., p 24

¹³Brown op. cit., p 544

Desde 1978 Carter había mencionado en un discurso que, a pesar de que la posibilidad de un ataque soviético sorpresa era algo remoto y que éste equivaldría de hecho a un acto suicida, Estados Unidos debían mantenerse en guardia permanentemente. En ese mismo discurso anunciaba la aceleración de los programas de investigación y desarrollo de los proyectiles crucero, de bombarderos estratégicos y de dos nuevos proyectiles intercontinentales: el MX basado en tierra y el Trident II lanzado desde submarinos.¹⁴ En septiembre de 1979 Carter autorizaba el desarrollo de un sistema múltiple de refugios horizontales para emplazar el nuevo proyectil MX, cuya fase de desarrollo se había acelerado dos meses antes. El MX, que reemplazaría al Minuteman III, incrementaría en forma considerable la capacidad de contrafuerza de los Estados Unidos. A diferencia de las versiones anteriores de ICBM el MX reduciría el CEP a sólo 100-120 m y permitiría transportar hasta diez cabezas por proyectil.¹⁵

Sin embargo, estas características del nuevo modelo MX no implicaban una reducción del margen de vulnerabilidad que el proceso de equipamiento del MIRV en los proyectiles soviéticas había abierto sobre las fuerzas norteamericanas basadas en tierra. Es preciso señalar que los soviéticos desplegaron en ese mismo año un nuevo proyectil intercontinental, el SS-18, con alta capacidad de contrafuerza, por su precisión y el total de 10

¹⁴Brown. op. cit., p 554

¹⁵En contraste el Minuteman III tiene un CEP de 220 metros y sólo puede transportar tres cabezas. Ver Herbert Scoville, MX. Prescription for Disaster, CambridgeMass., The MIT Press, c 1981, p 104

cabezas transportadas por vehículo. La respuesta norteamericana de desarrollo del MX, a pesar del interés depositado en SALT II, revela más una decisión por continuar en el terreno de la carrera armamentista, en su fase de sistemas de contrafuerza, que la existencia de una verdadera voluntad de permanecer en el de la estabilidad estratégica de la mutua destrucción asegurada. La reducción del margen de vulnerabilidad de las fuerzas de ICBM residía, exclusivamente, en el alcance de un nivel de protección de las mismas que garantizara, en cierta medida, la posibilidad de su sobrevivencia después de haber recibido un primer ataque. La forma tradicional de protección de las fuerzas estratégicas había consistido, hasta ese momento, en el fortalecimiento de los silos subterráneos con estructuras de concreto armado. La parte del programa MX que podía modificar el margen de vulnerabilidad era exclusivamente la relacionada con su forma de emplazamiento.

La decisión sobre el tipo de emplazamiento del MX de septiembre de 1979 fue una decisión difícil. Los desarrollos tecnológicos de ambas potencias en lo concerniente la precisión, ponían en duda la protección ofrecida por el endurecimiento de los silos. Las propuestas de emplazamiento del MX, fueron numerosas y diversas; la decisión de Carter a favor de un sistema múltiple horizontal era un intento por alcanzar una forma de invulnerabilidad acorde con los términos de verificación del SALT II. El emplazamiento horizontal, a diferencia de uno vertical, permitiría la verificación -por medio del monitoreo de satélites- del cumplimiento por parte de los Estados Unidos del tope de número de sistemas de lanzamiento acordado en el SALT II. El sistema vertical complicaría la tarea de verificación ya que los

satélites no podrían distinguir con claridad la existencia o no de sistemas de lanzamiento en los silos de los proyectiles.

La coyuntura política que condujo a Carter a retirar el SALT II del senado norteamericano en enero de 1980, llevaría nuevamente a abrir el debate sobre las verdaderas ventajas del sistema de emplazamiento elegido en septiembre de 1979. Por su parte, en 1980 el nuevo candidato a la presidencia, Ronald Reagan, al referirse a esta decisión afirmaba: "No estoy a favor de un plan tan costoso, que robaría al oeste miles de millas cuadradas [...] esta propuesta de emplazamiento debe ser descartada".¹⁴

Si las decisiones sobre el programa MX de 1979 resultaban formalmente coherentes con los términos del SALT, en realidad contradecían la esencia misma de la política sobre control de armamentos edificada por ambas superpotencias a lo largo de cerca de tres décadas de negociaciones, es decir, la estabilidad estratégica basada en una capacidad mutua de segundo ataque. La negativa de Nixon de incluir a la tecnología MIRV en el primer acuerdo sobre control de armamentos confrontó a los Estados Unidos, en el final de los años setenta, con una nueva y mucho mayor amenaza soviética. La inclusión de una cláusula en el SALT II que permitía a ambas potencias el desarrollo de un nuevo tipo de proyectil balístico intercontinental se traduciría irremediablemente en una nueva amenaza para los Estados Unidos. El problema de la forma de emplazamiento del nuevo proyectil MX dejaba sin resolver la "ventana de vulnerabilidad" sobre los

¹⁴Scoville. op. cit., p 114

Estados Unidos, mientras que los términos acordados sobre limitación de armas estratégicas en el SALT II, aunque paradójico, incrementaron la dimensión de la misma.

Como en los setenta, en los ochenta el gobierno norteamericano rechazaba la opción de cerrar los márgenes de la vulnerabilidad de los Estados Unidos por medio de una política de control de armamentos que contuviera verdaderamente el ritmo de la carrera armamentista y por lo tanto la multiplicación de la capacidad destructiva de la Unión Soviética. Los intentos de aliviar el sentimiento de vulnerabilidad estratégica a través del desarrollo de nuevos sistemas de armamentos han probado ser un arma de doble filo; cada nuevo salto cuantitativo o cualitativo de la carrera armamentista se traduce, inevitablemente, en un deterioro de la seguridad de cada una de las superpotencias.

Paralelamente al debate sobre la "ventana de vulnerabilidad" y el desarrollo y emplazamiento del programa MX, los análisis sobre la doctrina estratégica y la capacidad soviética de contrafuerza subrayaban la posibilidad de que los soviéticos buscaran, en situaciones críticas, explotar su "ventaja estratégica" por medio de un ataque preventivo capaz de desarmar a los Estados Unidos. Las lecturas más ideológicas de la doctrina estratégica soviética afirmaron la vigencia del postulado clásico de Clausewitz en dicha doctrina: para los soviéticos incluso la guerra nuclear podía ser la extensión de la política. Para los analistas de esta línea, como Richard Pipes, ello significaba que los soviéticos creían en la posibilidad de una victoria en una guerra nuclear. Se sostuvo que, a pesar de que una guerra nuclear

sería extremadamente destructiva para las dos partes "su resultado final no sería el 'suicidio mutuo'; el país mejor preparado y que gozara de una superioridad estratégica podría ganar y emerger del conflicto como una sociedad viable".¹⁷

Para estos expertos la creciente acumulación de capacidad de contrafuerza en la Unión Soviética, sólo podía ser expresión de esta creencia en la victoria nuclear; la capacidad de contrafuerza de los Estados Unidos había sido en cambio el resultado de la necesidad de reforzar la credibilidad de su disuasión nuclear. A pesar de que los desarrollos en el terreno de la precisión, del control de la escalada y de la letalidad llevan a transmitir, irremediablemente, mensajes de contrafuerza más que de disuasión, el carácter sesgado de los análisis norteamericanos llevaron a afirmar la existencia de dichos mensajes en la doctrina y la capacidad estratégica soviética, sin detenerse a pensar en la posibilidad de que la orientación de la política estratégica de los Estados Unidos, echada a andar desde principios de los setenta, hubiese influido en la que los soviéticos habían tomado hacia la segunda mitad de la misma década.

El debate concluía con la elección de un punto intermedio entre el desacuerdo sobre la capacidad e intenciones reales de la URSS: los Estados Unidos debían abocarse al desarrollo de una capacidad equivalente de combate estratégico. La realidad del balance estratégico otorgaba a la Unión Soviética, independiente de sus intenciones, una ventaja estratégica que debía ser

¹⁷Véase Krepon, op. cit., p 54

neutralizada. Se pensaba que en una situación de crisis internacional esta relación incrementaría los incentivos para que la Unión Soviética iniciara un intercambio de contrafuerza en el que el nivel de asimetría, resultado de la ventaja de primer ataque, les garantizara el alcance de una posición coercitiva.¹⁸

La decisión intermedia partía de una consideración que desde 1974 había sido esbozada por el entonces secretario de defensa James Schlesinger. El problema fundamental residía en el hecho de que a pesar de que los Estados Unidos pudieran contar, después de un primer ataque preventivo soviético, con una capacidad de represalia constituida por un porcentaje mínimo de sus fuerzas de ICBM y sobre todo por las fuerzas de SLBM, el presidente norteamericano difícilmente escogería esta alternativa ante el temor de que los soviéticos respondiesen de nuevo con la destrucción de las ciudades norteamericanas.¹⁹ Desde 1974 este tipo de consideraciones resultaron incompatibles con la esencia de la seguridad de los Estados Unidos, reivindicada apenas dos años atrás con la firma del SALT I: la capacidad estratégica de segundo ataque. Unos años después esta misma consideración llevaría al gobierno de los Estados Unidos a modificar en forma profunda la orientación de su política estratégica y a dejar atrás, a pesar de la ironía del SALT II, los postulados de la estabilidad estratégica de la mutua destrucción asegurada.

¹⁸Albert Carnesale. "ICBM Vulnerability. The Cures are Worse than the Disease" International Security, Vol 7. No. 1, verano de 1982, p 77

¹⁹Scoville. op. cit., p 55

En julio de 1980, después de los sucesos de Irán y Afganistán, la firma de la directiva presidencial 59 sacaba a la luz las conclusiones de los estudios comenzados desde 1977 e institucionalizaba una nueva doctrina disuasiva de combate estratégico, como principio rector de la política estratégica de los Estados Unidos. De esta manera los Estados Unidos afirmaban y hacían suya una nueva política estratégica que buscaría despojar a la URSS del más mínimo margen de ventaja en un intercambio nuclear.

La inestabilidad estratégica, de finales de los setenta, que dio lugar a esta modificación en la política estratégica de los Estados Unidos fue provocada por una serie de desarrollos cualitativos soviéticos que les otorgó, más que una ventaja, una capacidad de contrafuerza equivalente a la mantenida por los Estados Unidos desde principios de la década, gracias al inicio del equipamiento de sus fuerzas con el dispositivo MIRV.

Si en el pasado la doctrina estratégica se basó en una teoría defensiva de la disuasión, en la mutua destrucción asegurada, la contrafuerza reivindicada oficialmente por la directiva presidencial 59 implicó una orientación ofensiva de utilización de la capacidad estratégica en un primer ataque. En adelante, el objetivo sería despojar al enemigo de una parte considerable de sus fuerzas de ICBM, SLBM y bombarderos. Este cambio fundamental de la política estratégica ha sido posible gracias a la orientación dada a los programas de investigación y desarrollo desde mediados de los sesenta por indicaciones del secretario de defensa de Kennedy, McNamara. La modernización de

las fuerzas estratégicas se ha concentrado en la creciente sofisticación de los sistemas de armamento que les otorga una mejor capacidad contramilitar expresada en los niveles de precisión, confiabilidad y letalidad de los mismos.

La política estratégica plasmada en la directiva 59 (como la doctrina Schlesinger) parte de un supuesto fundamental: la posibilidad de que la Unión Soviética lanzara un primer ataque preventivo sobre los Estados Unidos o sus aliados. Como sus antecedentes doctrinales la nueva política estratégica se basa en la idea de la "razonabilidad militar" de un primer ataque limitado sobre las fuerzas estratégicas del adversario; es decir, de la existencia de un margen potencial de ventaja en una estrategia de primer ataque limitado y controlado.²⁰

Los estudios realizados sobre la doctrina estratégica soviética indicaban la existencia de una preferencia soviética por una estrategia de primer ataque preventivo que le permitiera alcanzar una posición decisiva y abreviar lo más posible la duración de la guerra. Así mismo, señalaban que los estrategas soviéticos no rechazaban la posibilidad de que el conflicto nuclear pudiera prolongarse. El tamaño de los arsenales nucleares de ambas potencias, mismo que se había incrementado notablemente como resultado del énfasis puesto en la necesidad de reservas estratégicas, llevó a suponer que, incluso después de un intercambio nuclear masivo, quedarían en reserva cantidades considerables de fuerzas convencionales y nucleares. Estos

²⁰Louis René Beres. Mimicking Sisyphus. America's Countervailing Strategy, Lexington Mass., Lexington Books, c1983, p 17

análisis sugirieron la consideración de los planes de guerra de escenarios de intercambio final de estas fuerzas.²¹

Por otra parte, se pensó que si los Estados Unidos lograban desarrollar una capacidad suficiente para enfrentar estos escenarios, los soviéticos podrían ser disuadidos de una manera más efectiva, dado que en un escenario de guerra prolongada, el umbral de incertidumbre se incrementaría notablemente.

Desde 1977 el secretario de defensa Harold Brown había sido autorizado para desarrollar una capacidad de combate equivalente a la alcanzada por la Unión Soviética. Desde entonces Brown había afirmado en diferentes discursos que el presidente norteamericano no debía estar limitado a la destrucción asegurada como única respuesta. La credibilidad de la disuasión requería de una capacidad de respuesta "flexible, controlada y deliberada"; una capacidad para lanzar ataques "controlados sobre una variedad de blancos que incluyeran fuerzas convencionales y de teatro, líneas de comunicación, industria bélica y blancos duros como aeropuertos, centros de comando y silos de ICBM".²²

La estrategia llamada countervailing, plasmada en la directiva presidencial 59 como política estratégica de los Estados Unidos, se encuentra basada en una capacidad de combate y de victoria para una guerra nuclear limitada, integrada por fases sucesivas de ataques de contrafuerza. Esta política no constituye un giro radical de la política estratégica dado que es el

²¹Sloss. op. cit., p 24

²²Brown. op. cit., p 550

resultado de un conjunto de estudios y desarrollos que han partido del presupuesto de una rigidez inadecuada de la política estratégica de los Estados Unidos desde principios de la década de los setenta.

Aún cuando la política de countervailing implica una capacidad de uso controlado de las armas nucleares y una multiplicación de las opciones nucleares limitadas, ello no representa una modificación sustancial con respecto a versiones anteriores de la política estratégica. Sin embargo, el carácter verdaderamente novedoso de esta política reside en que, a diferencia de sus predecesoras, ha pasado al primer plano del discurso oficial de la política estratégica desplazando así a la noción clásica de la disuasión nuclear como piedra angular de dicho discurso.²³

Las perspectivas sobre la posibilidad de una guerra limitada llevaron a redefinir la noción de fuerzas de reserva segura. A diferencia del NSDM-242 de 1974 que indicaba el mantenimiento de una fuerza de "reserva segura" para mantener bajo amenaza los centros urbano-industriales indispensables para una recuperación soviética, la nueva directiva presidencial enfatizó el papel de esta fuerza como una verdadera reserva para ser utilizada en forma controlada a medida que la guerra se desarrollara. Así mismo, se subrayó la importancia de los apoyos de comunicaciones, comando, control e inteligencia (C³I); los sistemas C³I debían

²³Robert C Williams ed. The American Atom. A Documentary History of Nuclear Policies from the Discovery of Fission to the present 1939-1984, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, c1984, p 227-228

mantener una capacidad de sobrevivencia equivalente a la de las demas fuerzas estratégicas.²⁴

La directiva presidencial 59 descartó el énfasis del NSDM-242 sobre blancos vitales de recuperación. Los estudios realizados a partir de 77, subrayaron las dificultades inherentes a una determinación confiable de las variables claves de una recuperación después de un ataque nuclear de gran escala. Se concluyó que para llegar a afectar en forma significativa el ritmo de recuperación, se requerirían de ataques sucesivos y continuos, mismos que podrían mermar la reserva nuclear necesaria como instrumento de negociación intra-guerra y de terminación de conflicto. La selección de blancos económicos debía centrarse en

²⁴Entre 1975 y 1978 se realizaron una serie de estudios bajo los auspicios del Consejo de Seguridad Nacional centrados en los problemas de defensa civil, contunuidad del gobierno y problemas de comunicaciones de defensa en escenarios de guerra nuclear. Las recomendaciones quedaron plasmadas en la directiva presidencial 53, también conocida como política de telecomunicaciones de seguridad nacional. Esta directiva fue promulgada poco antes de la directiva 59. La nueva lógica del reforzamiento de la disuasión, que cristalizó en esta última directiva, sostenía la necesidad de una capacidad para atacar las fuerzas estratégicas d el adversario y la totalidad del espectro de blancos militares durante diferentes fases de la guerra. Esta capacidad implica de hecho una capacidad incuestionable de sobrevivencia de los sistemas C₃I y del liderazgo político y militar de los Estados Unidos, a diferencia de la sobrevivencia exigida por la doctrina Schlesinger para el breve período comprendido entre un eventual descontrol de la escalada y la implementación de una respuesta masiva por parte de los estados Unidos. La directiva presidencial 53 proclamó la urgencia de mantener sistemas adecuados de telecomunicaciones para satisfacer las necesidades de la nación durante y despues de un emergencia nacional. El fin era asegurar la continuidad de las funciones de gobierno para lograr la reconstitución de la estructura política, económica y social de la nación. La directiva presidencial 58 de junio de 1980 contempla planes de mejoramiento de la protección y seguridad del liderazgo político y militar. Ver Brown. op. cit., p 550 y Ball. op. cit., p 231

cambio en los puntos logísticos de apoyo inmediato del esfuerzo bélico. ²⁵

El departamento de defensa presentaba en marzo de 1980 al Senado norteamericano una lista representativa de la nueva política de selección de blancos. Esta lista estaba integrada por cuatro categorías básicas de blancos que agruparían cerca de 40 mil blancos potenciales a diferencia de los 25 mil contenidos en el SIOP-5 formulado por Schlesinger. Estas categorías son: 1) fuerzas nucleares soviéticas, 2) fuerzas militares convencionales, 3) liderazgo político y militar y 4) blancos económicos e industriales. El nuevo SIOP-5D incluye cuatro opciones alternativas para el empleo de las armas nucleares: opciones de ataques mayores, opciones de ataques selectivos, opciones nucleares limitadas (para destrucción de blancos militares o industriales fijos) y opciones nucleares regionales. Dentro de cada una de estas alternativas se contemplan una serie de opciones de "negociación" que incluyen centros urbanos, centros de comando y control (que permanecerían fuera de los mapas de fase inicial del ataque con el objeto de propiciar el control de la escalada), países particulares y territorios

²⁵Sloss, op. cit., p 26

aliados y neutrales. Así mismo, se diseñaron categorías de blancos especiales para estrategias de ataque pre-eventivo.²⁴

La directiva presidencial 59 dio lugar a una política de combate estratégico para escenarios de guerra prolongada, también conocida como estrategia de countervailing, cuya lógica reside no sólo en el supuesto tradicional del fortalecimiento de la disuasión nuclear norteamericana sino también en una nueva forma de razonamiento que sugiere que la disuasión puede permanecer más estable si se mantiene una capacidad estratégica efectiva que niegue a la contraparte soviética cualquier posibilidad de victoria. De esta manera, los Estados Unidos podrían incrementar en forma significativa el umbral de incertidumbre sobre el resultado final de un intercambio nuclear, y de esta manera los soviéticos serían efectivamente disuadidos.

La nueva versión de la política estratégica ha buscado, a pesar de la evidente sustitución de la noción clásica de la

²⁴Las cuatro categorías básicas de blancos fueron: 1) fuerzas nucleares soviéticas: ICBM, IRBM, instalaciones de lanzamiento, centros de comando de lanzamiento, centros de almacenamiento de armas nucleares, aeropuertos de apoyo nuclear y bases de submarinos 2) fuerzas militares convencionales: centros de almacenamiento, aeropuertos, cuarteles, etc, 3) liderazgo político y militar: comandos e instalaciones de comunicación, oficinas clave de la KGB y del PCUS y 4) blancos económico-industriales: industria de apoyo bélico e industria básica para una reconstrucción nacional. El criterio de la nueva política de selección parece residir en la manipulación del temor soviético a través de la amenaza nuclear sobre este tipo de blancos. El objetivo último es el desmembramiento de la Unión Soviética durante y después del conflicto. La directiva presidencial 59 subraya la necesidad de que los paquetes contenidos en el SIOP puedan ser sustituidos por una capacidad de detección y destrucción de blancos a lo largo del desenvolvimiento de la guerra. Se busca así la adaptación a eventuales movimientos de las fuerzas convencionales y del liderazgo político y militar de la Unión Soviética en el mismo escenario bélico. Ver Ball. Op. cit., p 229-230

disuasión de destrucción asegurada por una de combate estratégico, su inserción en la trayectoria disuasiva del discurso oficial de la política estratégica de los Estados Unidos. Esta inserción ha sido elaborada a través de la formulación de un sinnúmero de aseveraciones vinculadas con un supuesto fortalecimiento de la disuasión. De esta manera, se ha sostenido, tal y como sucedió en los sesenta y después en los setenta con Schlesinger, que la credibilidad de la disuasión aumentaría si se contara con una capacidad de respuesta flexible, que permitiera responder en cualquiera de los niveles potenciales de la amenaza. También se ha señalado que una capacidad de respuesta limitada, además de reforzar la disuasión de pre-guerra ofrecería una disuasión adicional en el curso mismo de la guerra ya que la existencia de una capacidad de control de la escalada que permitiera ir despojando al adversario de sus objetivos, ofrecería la posibilidad del surgimiento de alguna forma de negociación estratégica durante el curso de la guerra. Finalmente, se sostiene que los planes de utilización de las armas nucleares no incrementan ni los incentivos a favor de una guerra nuclear ni la probabilidad de que esta ocurriera, sino que por el contrario, contribuyen a su prevención a través de una credibilidad que se traduce en el mayor incentivo para la adopción de "conductas responsables en situaciones críticas".²⁷

La formulación de la Directiva Presidencial 59 en agosto de 1980 fué una expresión más del esfuerzo desesperado de Carter de reconstituir el consenso sustentador de la política exterior de los Estados Unidos, a través de la implementación de una política

²⁷Williams. op. cit., p 229

de línea dura. La preocupación sobre los detalles del balance estratégico, la "ventana de la vulnerabilidad" y la consecuente percepción de una erosión en la proyección del poder norteamericano, tanto en la escena interna como en la internacional, se vio exacerbada por la percepción global de un deterioro de la superioridad de los Estados Unidos, en su sentido más amplio. Este deterioro fue interpretado como el resultado de una serie de cambios ocurridos en el contexto internacional que cuestionaban el liderazgo de los Estados Unidos en aquellos planos identificados como constitutivos de su superioridad. Las últimas manifestaciones de estos cambios, al final de la década de los setenta, propiciaron el surgimiento de un clima político que amplificó los atractivos de la escena estratégico-militar como el primer espacio a partir del cual se pudiera echar a andar la recuperación de la superioridad norteamericana y de su papel como primera potencia mundial. Si la primera escena estuvo dominada por las viscosidades de una discusión eminentemente militar, tras bambalinas se encontró una serie de consideraciones, de un carácter menos inteligible, relacionadas con la utilidad política no sólo de las armas nucleares sino de la superioridad estratégica. Estas consideraciones determinaron, en gran medida, la orientación de la política estratégica de los Estados Unidos en los ochenta. El eje de esta discusión estuvo constituido por el supuesto de que la erosión de la capacidad militar de los Estados Unidos es, en última instancia, la causa fundamental de la multiplicación de los retos a la política norteamericana alrededor del mundo.²⁰

²⁰Fred Halliday. The making of the Second Cold War, Londres, Verso Editions and NLB, c1983, p 79

2.- RONALD REAGAN: LA LUCHA POR LA SUPERIORIDAD ESTRATEGICA.

Durante las elecciones presidenciales de 1980 Ronald Reagan se perfiló como el hombre idóneo para convertir en realidad el proyecto final de su contrincante, Jimmy Carter, de reconstitución del consenso sustentador de la política exterior de los Estados Unidos. Para Reagan la victoria electoral sólo podía ser la expresión más diáfana del nuevo consenso en gestación que otorgaba al actor el papel más importante de su carrera escénica: el "redentor" de los Estados Unidos. La coyuntura política por la que el país atravesaba en 1980 y la capacidad del candidato para manipular el descontento generalizado del electorado norteamericano, se convirtieron en los factores determinantes del arribo de Reagan a la presidencia de los Estados Unidos.²⁹

Al iniciarse la década de los ochenta los Estados Unidos se ven confrontados con una realidad desoladora: la primera potencia mundial ve su status amenazado por un conjunto de fuerzas de carácter tanto interno como externo. Los referentes obligados en la escena interna son: la inflación, la baja productividad, el déficit público y la desintegración política; en la internacional, éstos son la cadena de retos sucesivos al prestigio internacional de los Estados Unidos que culmina con la agonía de Irán y la invasión a Afganistán. En esta atmósfera Reagan muestra su habilidad

²⁹Robert Dallek. Ronald Reagan. The Politics of Symbolism, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1984, p 36

no sólo para capitalizar el descontento político de los norteamericanos sino sobre todo para ofrecer una salida a lo que se percibe como una de las mayores crisis de la historia norteamericana y convertirse así en el líder indispensable de los Estados Unidos. Quizá la singularidad y la magnitud de la crisis norteamericana de los ochenta reside en el hecho de una desafortunada coincidencia de ambas crisis: la interna y la externa. Reagan, al presentar como proyecto de gobierno la recuperación de las dos facetas del prestigio norteamericano dibuja en la conciencia de los norteamericanos la posibilidad de la esperanza.

Para Reagan el verdadero problema de los Estados Unidos estaba vinculado a una paulatina erosión del valor fundamental de la sociedad norteamericana, la libertad individual. Dicha erosión sólo podía ser el resultado de la magnitud desproporcionada que el gobierno había adquirido durante los últimos años. En su discurso de inauguración afirmaba que el gobierno más que ser la solución de los problemas de los Estados Unidos, era en realidad quien encarnaba dichos problemas; señalaba que su intención no era "deshecharlo" sino llevarlo de "regreso a sus propios medios" de forma tal que permitiera de nuevo "despertar a este gigante industrial".²⁹

²⁹Dallek, op. cit., p 64

Pero el "gigante industrial" sólo podría despertar si se lograban romper las cadenas de la "tiranía gubernamental", si se ponía fin a una política que, al mantener la carga fiscal artificialmente elevada, únicamente había buscado privilegiar a grupos minoritarios y mantener atadas la libertad individual y la autonomía, es decir al fundamento mismo de la "libre empresa", del símbolo de la superioridad económica norteamericana.

El proyecto de recuperación del prestigio internacional de los Estados Unidos hacía de la escena internacional el horizonte complementario de la interna. En el exterior como en el interior la propuesta de Reagan era un llamado a una nueva cruzada para la defensa de la libertad. Para Reagan el recuento de la política exterior soviética permitía percibir la constante presencia de un intento desesperado por expandir las fronteras de su tiranía; los rasgos constitutivos del Estado soviético lo convertían, por definición, en el reverso mismo de los valores sobre los que los Estados Unidos había edificado más de dos siglos de historia. De esta manera Reagan identificaba a la Unión Soviética como la mayor amenaza a la libertad no sólo de los Estados Unidos sino de la totalidad del "mundo libre". Esta identificación daba lugar a un resurgimiento de una política exterior norteamericana que, al definir a la contención del expansionismo soviético como su primera responsabilidad volvía, como en los cincuenta, a su dimensión global.³⁰

³⁰Brown. op. cit., p 590

De esta manera el gobierno de los Estados Unidos identificaba una vez más en el expansionismo soviético la mayor amenaza a la paz y a la estabilidad mundial y respondía embarcándose en una nueva cruzada por la libertad. Los Estados Unidos debían, como en el inicio de la posguerra, desempeñar el papel de líder del "mundo libre" en un nuevo período de recuperación de su confianza y de defensa de su libertad. En 1980 Reagan recordaba a la opinión pública norteamericana las palabras que años atrás el papa Pío XII había dedicado a su país: "los Estados Unidos poseen un genio y una capacidad grandiosa que les permite desempeñar actos generosos; Dios ha puesto en manos de América a una humanidad afligida". Reagan proponía a los norteamericanos la recuperación de aquella capacidad que les había permitido realizar "hechos grandiosos". Los Estados Unidos debían luchar simultáneamente por una recuperación de la confianza de sí mismos y a partir de la misma por la reconstitución de la confianza global del "mundo libre" ya que sólo así podrían confrontar y contener la principal amenaza a su sobrevivencia: el expansionismo soviético.³¹

Al definir su nuevo proyecto político, de rebipolarización y de recuperación de la hegemonía norteamericana, el presidente de los Estados Unidos buscaba una nueva alineación internacional

³¹En ese mismo año Reagan trataba de convencer a la opinión pública mundial del peligro soviético: "no nos dejemos engañar. la Unión Soviética esta detrás de la inestabilidad por la que atravesamos [...] está comprometida en este juego de dominós. Ver Dallek. op. cit., p 132-141

que, al comprometerse con esta cruzada para la defensa de la libertad, permitiera limar las diferencias que habían llegado a dividir al "mundo libre" y que se manifestaban como la primera causa tras el debilitamiento de su fuerza y unidad tradicionales. Durante la década de los setenta el mundo capitalista había atravesado por una recesión, al restringir y modificar el espectro de las oportunidades económicas, había contribuido a agudizar la competencia y la hostilidad entre las principales economías capitalistas.

La recesión económica tuvo un impacto profundo en la conciencia de los norteamericanos y reveló la verdadera importancia de los asuntos económicos para la política nacional. La percepción de una interdependencia económica y de la existencia de nuevas reglas en el terreno de la competencia económica internacional determinó la consideración de los asuntos económicos como parte integral de la política de seguridad nacional. La lectura del gobierno de Reagan sobre la problemática económica partía, como en la mayoría de los asuntos, de consideraciones ideológicas que llevaban a integrarla en el espacio más amplio de la confrontación. Los Estados Unidos debían entregarse a la reconstitución de su liderazgo y de la fuerza y unidad del "mundo libre" por medio de

la implementación de una estrategia que permitiera la combinación adecuada de los instrumentos políticos y económicos.³²

Con Reagan los Estados Unidos reasumirían su responsabilidad "históricamente determinada" de líder de las fuerzas del orden y de la estabilidad; como en los cincuenta, los Estados Unidos volverían a tener el destino del mundo entre sus manos. A grandes rasgos el proyecto de Reagan puede resumirse en los siguientes puntos: una nueva política de contención del poder y de la influencia soviética, la utilización del poder militar norteamericano como el principal instrumento de dicha contención y la recuperación de la credibilidad subyacente a los compromisos adquiridos por los Estados Unidos en función de su papel de líder del "mundo libre".

La definición de la fuerza militar como el elemento central de la posición internacional de los Estados Unidos y como el instrumento fundamental de la contención determinó el surgimiento de un nuevo compromiso con la meta de la superioridad militar. En este contexto, las armas nucleares fueron nuevamente identificadas

³²Halliday señala que en la segunda como en la primera "guerra fría" los Estados Unidos muestran un comportamiento dual que refleja su condición de Estado-Nación en busca de sus propios intereses y de líder del "mundo libre". Los Estados Unidos han buscado obtener ventaja de su posición privilegiada frente al resto de los países capitalistas con el fin de consolidar su posición hegemónica y satisfacer los intereses nacionales que se desprenden de la misma. En la primera "guerra fría" los Estados Unidos utilizaron el conflicto con la Unión soviética como fuente de legitimidad de su hegemonía global sobre el mundo capitalista. La segunda "guerra fría" es un intento de recuperar dicha hegemonía después de un período en el que ha sufrido un debilitamiento. Halliday, op. cit., p 180

como uno de los elementos constitutivos del poder internacional.

Al llegar a la presidencia Reagan acepta la tesis de la vulnerabilidad estratégica de los Estados Unidos y desata una campaña en contra de los términos aceptados por Carter para la firma del SALT II. El nuevo secretario de defensa afirmaba que los acuerdos SALT habían permitido a los soviéticos incrementar en forma significativa su capacidad ofensiva mientras que habían sumergido a los Estados Unidos en un estado de "falsa seguridad". Weinberger proponía la meta de una nueva superioridad militar que pudiera expresarse en una "capacidad para pelear guerras nucleares en un espectro de opciones que corriera desde un ataque limitado, que contemplara la posibilidad de una guerra prolongada, y que terminara con escenarios de guerra total".³³

La administración Reagan al firmar la directiva de decisión del consejo de seguridad nacional 13 (NSDD-13) ratificó los lineamientos generales de la política estratégica de countervailing tal y como habían quedado plasmados en la directiva presidencial 59 firmada por Carter en 1979.³⁴ De esta manera los Estados Unidos confirmaban su compromiso con una política de superioridad

³³Dallek. op. cit., p 145

³⁴La NSDD-13 reemplazó oficialmente a la DP-59 en 1982. Como la última, la NSDD-13 conserva el énfasis sobre la destrucción de los centros de control político y la preparación de una capacidad suficiente para enfrentar una guerra prolongada. Ambos documentos sostienen que la clave de la victoria reside en la destrucción de los C₃I y los centros políticos y militares del adversario. Ver Bracken. op. cit., p 89

estratégica justificada en función de la necesidad de responder a las tendencias agresivas soviéticas que habían llevado a la apertura de una "ventana de vulnerabilidad" sobre las fuerzas de proyectiles basadas en tierra. En octubre de 1981 Reagan anunciaba las medidas que tomaría su gobierno para cerrar dicha ventana: la producción de un nuevo bombardero el B-1 con una mayor capacidad de penetración, el despliegue de un nuevo submarino Trident que incrementaría a 24 el número de proyectiles en lugar de los 16 transportados por su antecesor, y la aceleración de la fase de construcción del proyectil MX.

Para la administración Reagan los acontecimientos de Irán, Afganistán, la problemática política centroamericana, la imposición de la ley marcial en Polonia y la lucha soviética por una mayor capacidad estratégica son, por igual, síntomas del expansionismo soviético y de la erosión de la credibilidad norteamericana. El giro de la política exterior iniciado por Carter hacia una política de línea dura, llevó de nuevo a ubicar en un mismo plano a la contención del expansionismo soviético y a la disuasión nuclear. Si la adopción formal de la mutua destrucción asegurada como política estratégica de los Estados Unidos en 1972 redujo el ámbito de la disuasión nuclear a la disuasión de un ataque nuclear sobre los Estados Unidos, la formulación de una nueva política estratégica de countervailing, por sus características, revela la intención del gobierno norteamericano, a pesar del riesgo inherente de una inestabilidad estratégica, de ampliar nuevamente el espacio

de la disuasión nuclear.³⁵ La recuperación de la lógica geopolítica por la política exterior de los Estados Unidos determinó el surgimiento de una nueva definición de seguridad que extiende en forma significativa las fronteras de la seguridad nacional de los Estados Unidos y que impone un nuevo énfasis sobre el componente más tangible de la persuasión, es decir, el militar.³⁶

El escenario internacional de los ochenta hizo evidente la multiplicación de los riesgos y la consecuente necesidad de que los Estados Unidos se mantuvieran preparados para la nueva realidad de confrontación. En 1981 el secretario de defensa Weinberger se refería a los principales objetivos de la política de defensa norteamericana del gobierno de Reagan: 1) el desarrollo de una capacidad de rápida movilización de las fuerzas militares, 2) el fortalecimiento de las capacidades de los sistemas de alerta e inteligencia, 3) la construcción de una capacidad de contraofensiva militar en otras regiones del mundo que incluyera escenarios de invasión soviética en países que representasen un interés vital para los Estados Unidos y, 4) el mejoramiento de la capacidad de

³⁵El propio senado norteamericano ha criticado la rigidez de la mutua destrucción asegurada en un horizonte en el que las tensiones entre las dos superpotencias no se limitan, exclusivamente, a la "amenaza impuesta por las armas nucleares". Así mismo, el senado se ha referido a la "miopía" de esta estrategia para evaluar "el verdadero papel de las armas nucleares en el manejo de los conflictos este-oeste" Ver Senate Testimony "The SDI in U.S. Nuclear Strategy". International Security, Vol 10, No.1, verano de 1985, p.15

³⁶Krepon. op. cit., p 93

movilización de la industria nacional para situaciones de emergencia nacional.³⁷

En un primer momento el proyecto político de Reagan fue acogido con especial entusiasmo por sectores importantes de la opinión pública norteamericana y reflejó el surgimiento del primer consenso sustentador de la política exterior desde Vietnam, mismo que se expresó en la aprobación unánime del mayor presupuesto de defensa de los Estados Unidos en tiempos de paz.³⁸ Sin embargo, los obstáculos no tardaron en emerger a la superficie. Para 1982 los movimientos antinucleares proliferaban en ambos lados del Atlántico y comenzaban a presionar al gobierno norteamericano para que regresara a la mesa de negociaciones. Los aliados europeos expresaban su inconformidad frente a la renuencia mostrada por Reagan en el cumplimiento de los términos acordados en la decisión de "doble vía" de la OTAN de 1979 que comprometía a los Estados Unidos con una política de control de armamentos.

Paralelamente a los pronunciamientos de los movimientos antinucleares, que habían incluido la concentración de más de medio millón de norteamericanos en junio de 1982 en Central Park, el debate sobre la posición estratégica de los Estados Unidos se ampliaba en círculos concéntricos. En mayo de ese mismo año Hanz

³⁷Herschel Kanter. "The 1984-1988 Defense Program: The Debate Continues". Strategic Review, Vol XI, No. 2, primavera de 1983, p 35

³⁸Ver Halliday. op. cit., p 119 y Dallek. op. cit., p 141

Bethe, premio n6bel de f6sica y uno de los principales asesores sobre pol6tica estrat6gica de los sucesivos gobiernos estadounidenses, afirmaba ante el comit6 de relaciones exteriores del senado que los Estados Unidos gozaban en realidad de una superioridad estrat6gica que se desprend6a de la disparidad n6merica, a su favor, en el componente "m6s significativo de la fuerza estrat6gica relativa": el total de cabezas nucleares. Se6alaba que la supuesta vulnerabilidad era irreal dado que la presencia de proyectiles nucleares de "alta precisi6n" en submarinos y de proyectiles crucero en bombarderos neutralizaban cualquier ventaja que los sovi6ticos buscaran obtener a trav6s de un ataque sobre las fuerzas de proyectiles basadas en tierra. Para Bethe, s6 de hecho exist6a una "ventana de vulnerabilidad", 6sta se abri6a sobre la Uni6n Sovi6tica y no sobre los Estados Unidos. Conclu6a afirmando que la mayor amenaza para la seguridad de los Estados Unidos resid6a en "el constante crecimiento y de los arsenales nucleares y en el tama6o grotesco adquirido por 6stos".³⁹

Por otra parte, la disposici6n mostrada por el nuevo l6der sovi6tico, Andropov, para acceder a la mesa de las negociaciones sobre control de armamentos y los l6mites inherentes a la pol6tica econ6mica de la administraci6n Reagan, pronto se revelaron como nuevos obst6culos en el camino de la superioridad. A pesar de que tanto Reagan como Weinberger en repetidas ocasiones se6alaron la presencia de "agentes extra6os" y de fuerzas manipuladoras en el

³⁹Dallek. op. cit., p 149-150

movimiento antinuclear, y acusaron a la Unión Soviética de favorecer el "congelamiento nuclear" con el único objeto de mantener su superioridad, una serie de estudios elaborados por el FBI llevaron a la conclusión de que el movimiento antinuclear era una respuesta absolutamente espontánea de la opinión pública, que se había visto reforzada por las opiniones de expertos ventiladas en los foros públicos del debate estratégico y por la percepción de una mayor disposición soviética para negociar.

Por otra parte, el proyecto económico de Reagan comenzaba a tropezar con grandes dificultades que llevaban al congreso a mostrarse renuente en la aprobación del presupuesto de defensa. La revisión del presupuesto de defensa de 1983, realizada en 1982, fue la primera desde el año de 1977 que se tradujo en reducciones sustanciales sobre el presupuesto de defensa solicitado por el presidente.⁴⁰ En octubre de 1982 el economista Lester Thurow afirmaba que desde el principio debía haberse previsto la imposibilidad de conciliar medidas que llevaran a "recortes fiscales importantes, incrementos sustanciales en el presupuesto de defensa, a un aumento moderado de la tasa de gasto en bienestar social y al establecimiento de políticas monetarias rígidas sin que ello llevara al desastre".⁴¹

⁴⁰Kanter. op. cit., p 38

⁴¹Dallek. op. cit., p 113

La presión ejercida por el movimiento antinuclear y la actitud ambivalente del congreso frente a la aprobación del presupuesto de defensa llevaron a Reagan a echar a andar una campaña de control de armamentos ampliamente publicitada, pero encaminada fundamentalmente a acallar la presión de los aliados, del congreso y de la opinión pública norteamericana y no a la edificación de un verdadero dique a la carrera armamentista. Esta campaña se ha visto además acompañada por una política oficial de comunicación e información sobre el programa de defensa de los Estados Unidos orientada hacia la reivindicación del carácter "eminente disuasivo" de la política estratégica.

En noviembre de 1982 Weinberger publicaba una carta abierta en los principales diarios norteamericanos y en una serie de revistas de distribución internacional. En ella afirmaba, a pesar de la ratificación oficial de la directiva presidencial 59 por la NSDD-13, que en la política estratégica de los Estados Unidos no existía lugar alguno para la idea de que una guerra nuclear podía ser ganada. Continuaba señalando que los mejoramientos propuestos por el presidente para las fuerzas estratégicas de los Estados Unidos no implicaban "la aceptación del concepto de guerra prolongada" sino que por el contrario representaban una continuación de la política estratégica "de la disuasión que los Estados Unidos han mantenido desde el inicio de la era nuclear". Concluía afirmando que el programa estratégico del gobierno de Reagan había sido

desarrollado con "la intención expresa de asegurar que una guerra nuclear nunca sea peleada".⁴²

Las declaraciones del gobierno de Reagan sobre el carácter disuasivo de su política estratégica no hacen referencia alguna al abismo que subyace entre una disuasión de destrucción asegurada y aquella fundamentada en una capacidad de combate estratégico y mucho menos a las implicaciones que una y otra encierran. A diferencia de la destrucción asegurada que supone, en principio, una política de no uso nuclear, la definición de disuasión del gobierno de Reagan exige a las fuerzas estratégicas una verdadera capacidad operativa. En la actualidad existe de hecho una política de empleo o uso nuclear que se encarga de regular la adquisición de sistemas de armamento y de sistemas de comunicación, comando, control e inteligencia perfectamente compatibles.⁴³ Desde 1980, poco antes del fin del gobierno de Carter, el secretario de defensa en turno, Harold Brown, anunciaba la adopción de una nueva orientación estratégica que permitiera mantener la concordancia necesaria entre las directrices doctrinales, la planeación y la modernización de las fuerzas estratégicas. Las decisiones de política estratégica de Reagan han estado fundamentalmente orientadas a convertir en una realidad práctica y operativa la política de capacidad de combate estratégico promulgada como política estratégica oficial de los Estados Unidos por su antecesor en 19ochenta.

⁴²Dallek. op. cit., p 155

⁴³Sloss. op. cit., p 27

La iniciativa de defensa estratégica.

El 23 de mayo de 1983 el presidente Ronald Reagan pronunció un discurso por televisión en el que solicitó a la comunidad científica que había dotado a los Estados Unidos de armas nucleares, que dirigiera "su talento a las causas de la humanidad y de la paz mundial", con el fin de encontrar los medios que pudieran hacer "obsoletas e impotentes a las armas nucleares".⁴⁴ El presidente de los Estados Unidos señalaba el carácter inadecuado de una política estratégica que limitaba el espectro de respuestas posibles a la represalia masiva como única alternativa para la realidad estratégica de los ochenta y anunciaba su decisión de encaminar a los Estados Unidos por el rumbo de la defensa contra proyectiles balísticos.

Las palabras del presidente Reagan representan la mayor de las amenazas al concepto de disuasión de destrucción asegurada que llevó en 1972 a las superpotencias a aceptar la existencia de una vulnerabilidad recíproca. Poco después del discurso el presidente Reagan firmaba la directiva de estudios sobre seguridad nacional 6-83 con la cual se echaba a andar la fase de investigación sobre tecnologías de defensa contra proyectiles balísticos. El grupo encargado de dichos estudios recomendaba el inicio de un programa

⁴⁴Ned Lebow. "Assured Strategic Stupidity: The Quest for Ballistic Missile Defense". Journal of International Affairs, Vol 39, No. 1, verano de 1985, p 59

intensivo de investigación y la canalización de un presupuesto adicional de entre 18 y 27 mil millones de dólares para el período comprendido entre 1985 y 1989. El 6 de enero de 1984 el presidente Reagan firmaba la decisión directiva de seguridad nacional 119 para autorizar la implementación de dicho programa de investigación orientado al análisis de la factibilidad técnica de una estrategia interceptora de proyectiles balísticos durante su trayectoria de ataque.⁴⁵

El presupuesto asignado a este programa en el año de 1983 representó un total de 900 millones de dólares; las principales áreas de estudio, desde entonces, han estado representadas por la aplicación potencial de radares, satélites y generadores de rayos laser para detectar, identificar y destruir proyectiles, cabezas nucleares y satélites militares del adversario. El objetivo inicial era el desarrollo de un sistema defensivo que pudiera reducir en forma significativa los daños que un ataque soviético podría generar sobre ciudades, centros urbano-industriales y la capacidad económica de los Estados Unidos.

Los estudios que se echaron a andar a partir de 1983 se centraron en el análisis de dos alternativas de defensa: un sistema que abarcara la totalidad del territorio norteamericano, también conocido como "astrodomo" y uno limitado a la defensa de

⁴⁵Keith Payne and Colin S Gray. "Nuclear Policy and the Defensive Transition" Foreign Affairs, Vol 62, No. 4, primavera de 1984, p 821

las fuerzas estratégicas norteamericanas. Si en un primer momento las palabras pronunciadas por Reagan en su discurso televisivo reflejaban su preferencia por el primer tipo de defensa, los estudios sobre la factibilidad técnica de una y otra alternativa parecen haberse inclinado por una opción intermedia que permitiera la defensa de las fuerzas estratégicas, de los sistemas C₃I y "áreas de defensa ligera" contra ataques medianos de forma tal que se pudiera reducir el nivel de daño sobre las ciudades norteamericanas.⁴⁴

La administración Reagan ha echado mano de una serie de argumentos para justificar el esfuerzo de investigación sobre sistemas de defensa estratégica que reflejan una "coherencia lógica" con los postulados fundamentales de la disuasión de countervailing. En teoría, un sistema que pudiera garantizar la defensa de los objetivos arriba señalados, reduciría al mínimo el ángulo de la "ventana de la vulnerabilidad" y en consecuencia despojaría a la Unión Soviética de cualquier incentivo para embarcarse en una estrategia de primer ataque. El sistema de defensa, al garantizar la supervivencia de las fuerzas de proyectiles basadas en tierra y de los sistemas C₃I incrementaría el umbral de incertidumbre sobre una posible respuesta norteamericana y de

⁴⁴William E Burrows realiza una descripción amplia de las diferentes fases interceptoras contempladas en la Iniciativa de Defensa Estratégica. Véase William E Burrows "Ballistic Missile Defense: The Illusion of Security". Foreign Affairs, Vol 62, No. 4, primavera de 1984

esta manera se traduciría en un fortalecimiento efectivo de la disuasión.⁴⁷

El sistema defensivo aumentaría las capacidades ofensivas norteamericanas dado que la combinación de una capacidad de defensa relativamente efectiva y de una capacidad de contrafuerza permitiría a los Estados Unidos mantener prácticamente intacto su potencial estratégico. De esta manera el horizonte de una guerra nuclear sería muchísimo más costoso para la Unión Soviética que para los Estados Unidos. El sistema de defensa no necesitaría garantizar una invulnerabilidad absoluta para completar su misión; este nivel de efectividad sería en realidad una función de la relación de fuerzas entre los Estados Unidos y la Unión Soviética.⁴⁸

La elección de un sistema de defensa de "baja altitud", diseñado fundamentalmente para la defensa de silos de proyectiles intercontinentales y de centros de comando y control por medio de la intercepción de las cabezas nucleares a sólo 30 mil pies de

⁴⁷Los razonamientos a favor de la defensa señalan también su conveniencia como medida de protección frente a eventuales ataques accidentales. Se ha llegado incluso a sostener que un sistema de defensa podría propiciar el logro de nuevos y significativos acuerdos de control de armamento. En teoría, la reducción de la utilidad de los sistemas ofensivos se traduciría en una erosión de los argumentos que resaltan su valor. Sin embargo, hasta la fecha, la relación costo-beneficio se inclina, incuestionablemente, a favor de la ofensiva. La utilidad y el valor de las armas nucleares se puede conservar por medio de una simple multiplicación que garantice su penetrabilidad. Ver Charles L. Glaser. "Do we want the Missile Defense we can build?". International Security, Vol 10, No. 1, verano de 1985, p 26-49

⁴⁸Richard N. Perle. "The Strategic Defense Initiative: Addressing some Misconceptions" Journal of International Affairs, Vol 39, No. 1, verano de 1985, p 24

altura, no hace de ninguna manera "obsoletas" ni "impotentes" a las armas nucleares del adversario. El propio Schlesinger, el artífice de la nueva orientación de la política estratégica, ha afirmado que no existe una esperanza verdaderamente realista sobre la posibilidad de alcanzar una "capacidad efectiva para la protección de las ciudades norteamericanas" debido a que el adversario buscaría neutralizar los sistemas de defensa por medio de una simple multiplicación de su capacidad ofensiva que le permitiera "abrir huecos" sobre la totalidad del paraguas defensivo.⁴⁹

En la actualidad, como en el inicio de la bipolaridad nuclear, la única vía efectiva para hacer del arsenal enemigo un arma "obsoleta e impotente" es la de un primer ataque capaz de destruirlo. La realidad estratégica de los ochenta no permite a ninguna de las superpotencias despojar a la otra de su capacidad nuclear por medio de un primer ataque. Dicha realidad, bautizada con el nombre de mutua destrucción asegurada, quedó formalmente sancionada por la firma del Tratado antiproyectiles balísticos en los acuerdos SALT I de 1972. A pesar de que ni la Unión Soviética ni los Estados Unidos pueden destruir el arsenal de la contraparte con la implementación de una estrategia de primer ataque, el despliegue de un sistema defensivo medianamente efectivo podría llegar a ofrecer una protección "suficiente" frente al potencial de reserva

⁴⁹James Schlesinger. "Rethoric and Realities in the Stars War Debate". International Security, Vol 10, No.1, verano de 1985, p 5

con que contaría el adversario después de haber absorbido un primer ataque.

El sistema de defensa de "baja altitud", contemplado por la Iniciativa de defensa estratégica constituye, más que un medio de protección frente a un primer ataque soviético, el complemento ideal de una estrategia de primer ataque. El físico Frank von Hippel, profesor de la Universidad de Princeton, sostiene que la "inevitable vulnerabilidad" del tipo de defensa considerado por la IDE lo hace prácticamente inútil como protección frente a un primer ataque "cuidadosamente planeado". Señala, sin embargo, que su efectividad se incrementa significativamente si se le considera como protección "de un ataque represivo y desorganizado" que fuera la respuesta de "la víctima impreparada de un ataque sorpresa".⁵⁰

La racionalidad militar subyacente a una estrategia de primer ataque, parte del supuesto de la obtención de un margen considerable de ventaja; en las líneas siguientes se ejemplifica la manera por medio de la cual los Estados Unidos podrían buscar este margen a través de este tipo de estrategia. La Unión Soviética cuenta, aproximadamente, con 6 mil cabezas nucleares en sus proyectiles intercontinentales basados en tierra. En el caso de que los Estados Unidos logran asestar sobre dicha fuerza un

⁵⁰Matthew Rothschild and Keenen Peck. "Star Wars: The Final Solution". The Progressive, 2Vol 49, No. 7, julio de 1985, p 22

primer ataque que asegurara un promedio de efectividad de 95%, los soviéticos contarían con una capacidad de represalia provista por las 300 cabezas nucleares restantes, represalia más que efectiva en escenarios de mutua vulnerabilidad. No obstante, el despliegue norteamericano de un sistema defensivo que alcanzara una efectividad promedio de 90% permitiría únicamente la penetración de 30 cabezas soviéticas. Si a este escenario añadimos el daño que el primer ataque norteamericano produciría sobre la capacidad de comando y control de los soviéticos, las estimaciones sobre la capacidad de represalia soviética se sitúan incluso por debajo de las 30 cabezas. Una disminución de esta magnitud de la capacidad de represalia soviética bien puede representar para los estrategas norteamericanos un poderoso "atractivo para pelear una guerra nuclear".⁵¹

De esta manera, la IDE puede resultar perfectamente consistente con el postulado fundamental de la política estratégica de countervailing: "la capacidad de combate para una guerra prolongada". De una política estratégica que identifica a la superioridad estratégica con la capacidad para pelear una guerra nuclear y para alcanzar una victoria que garantice a los Estados Unidos la posibilidad de una recuperación nacional. De una política que no sólo sostiene la posibilidad de perder o ganar una guerra nuclear

⁵¹Rothschild.op. cit., p 22

sino que sobre todo afirma que la distinción entre una y otra alternativa no puede ser trivial.⁵²

La IDE, como el resto de los componentes prácticos de la política estratégica de countervailing, determina el surgimiento de un horizonte de inestabilidad estratégica. Este horizonte se desprende del enorme potencial que encierran, tanto el nuevo proyectil MX como el despliegue de un sistema de defensa, para una estrategia de primer ataque. Las expectativas de una estrategia norteamericana de primer ataque propician el surgimiento de un clima de interacción estratégica entre ambas superpotencias que condena a la Unión Soviética a considerar inminente un primer ataque nuclear sobre su territorio. En este escenario, la adopción de una estrategia de primer ataque por los Estados Unidos determina en realidad el aumento de los incentivos soviéticos a favor de una estrategia equivalente de primer ataque y por lo tanto el surgimiento de una atmósfera de inseguridad para ambas potencias por igual.⁵³

La IDE, el emplazamiento del nuevo proyectil MX con rangos de precisión extremadamente altos, la incorporación de los centros de comando, control y liderazgo soviético en las listas de blancos estratégicos y la asignación de un importante presupuesto para un nuevo plan de defensa civil, representan los instrumentos idóneos

⁵²Colin S. Gray y Keith Payne. "Victory is Possible". Foreign Policy, No. 39, verano de 1980, p 15

⁵³Beres. op. cit., p 36

no sólo para una estrategia de countervailing sino también para una estrategia de primer ataque. Los gobiernos norteamericanos de Carter y de Reagan han buscado disfrazar lo que en realidad constituye una estrategia de primer ataque capaz de desarmar al enemigo como una política "defensiva" provocada por una actitud agresiva soviética. Sin embargo, en la práctica la nueva política norteamericana resulta igualmente provocativa.

Las implicaciones que entraña el nuevo rumbo tomado por la política estratégica norteamericana pueden resumirse en una desestabilización global de la relación estratégica entre las dos superpotencias. Por definición la decisión norteamericana de adentrarse en la investigación y desarrollo de sistemas de defensa contra proyectiles balísticos implicaría, necesariamente, su renuncia al compromiso adquirido con la firma del Tratado antiproyectiles balísticos de 1972 y el rechazo formal a los términos de una estabilidad estratégica fundamentada en la mutua capacidad de destrucción asegurada. Las respuestas soviéticas a la IDE de los Estados Unidos, a la última manifestación operativa de una estrategia de primer ataque de contrafuerza, pueden ser básicamente dos: un despliegue equivalente de un sistema de defensa o bien la multiplicación geométrica de su capacidad ofensiva de tal forma que asegure la neutralización de la ventaja que representa dicho sistema defensivo. Ambas opciones constituyen en realidad nuevas puertas a la carrera armamentista, la primera

en el terreno de la defensa, la segunda en la vía tradicional de los armamentos ofensivos.⁵⁴

Cualquiera de las dos posibles respuestas soviéticas sería interpretada en los Estados Unidos como una manifestación más de las intenciones agresivas soviéticas de "carácter congénito". El despliegue de un sistema defensivo equivalente se traduciría en una erosión de la capacidad de penetración y del potencial ofensivo de las fuerzas estratégicas norteamericanas. Este despliegue podría ser interpretado como un intento más por parte de los soviéticos para alcanzar la superioridad estratégica y erosionar la capacidad disuasiva de su contrincante. La multiplicación de su capacidad ofensiva sería igualmente vista como una maniobra para socavar la seguridad estratégica de los Estados Unidos. Cualquiera de las dos respuestas soviéticas obligaría a los Estados Unidos a incrementar su capacidad ofensiva; para asegurar la penetración de sus fuerzas estratégicas o bien para neutralizar los efectos de futuros incrementos en la capacidad ofensiva soviética, ya sea por la vía de los sistemas de defensa o por la de los sistemas ofensivos.

El despliegue de un sistema de defensa en los Estados Unidos podría entrañar no sólo el riesgo de una intensificación del ritmo de la carrera armamentista, con los costos económicos implícitos para cada una de las superpotencias, sino también el

⁵⁴Glaser. op. cit., p 52

de un abandono de la mesa de negociaciones sobre control de armamentos. La decisión norteamericana de abocarse al estudio, investigación y eventual desarrollo y despliegue de un sistema de defensa, en las condiciones actuales de factibilidad técnica, sólo puede llevar a generar un clima de extrema tensión entre ambas potencias. En una atmósfera estratégica que agudizara las sospechas mutuas sobre las intenciones del adversario ambas superpotencias podrían llegar a perder la objetividad de forma tal que los síntomas o muestras de hostilidad se multiplicarían tanto para la una como para la otra. El resultado final bien puede ser el de un deterioro de su respectiva capacidad no sólo para evitar las crisis sino sobre todo para enfrentarlas y manejarlas de una manera que entrañe el riesgo de un intercambio nuclear.

CAPITULO VI.

EL CONDOMINIO NUCLEAR.

LA INSTITUCIONALIZACION DE LA CARRERA ARMAMENTISTA.

Este último capítulo revisa los principales tratados que han firmado las dos superpotencias con el fin de imponer límites a la carrera armamentista. El primer apartado está dedicado al estudio de la conformación de un diálogo nuclear entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, que tiene como primera manifestación la firma de los Tratados sobre prohibición de pruebas nucleares y de no-proliferación. La segunda parte analiza el proceso de negociaciones SALT, desde su inicio a finales de los años sesenta, hasta su culminación con la firma del acuerdo SALT II en 1979. En un tercer apartado se analizan los puntos más importantes de la política de control de armamentos desarrollada por el gobierno de Reagan y su relación con la nueva política estratégica de contrafuerza.

El eje central de este capítulo es el análisis de la negación de los principios de estabilidad y "suficiencia", aceptados por ambas potencias, por la continuación de la carrera armamentista. Los objetivos primordiales son: 1) investigar la contribución de estos acuerdos a la institucionalización y reorientación de la carrera armamentista, a través del establecimiento de un marco normativo, mutuamente acordado; y 2) identificar las contradicciones entre la política sobre control de armamentos y el componente operativo y práctico de la política estratégica de los Estados Unidos.

1.- EL TRATADO SOBRE PROHIBICION DE PRUEBAS NUCLEARES Y EL TRATADO DE NO PROLIFERACION.

Al acercarse el final de la década de los cincuenta el eco alcanzado por la preocupación de los científicos en la opinión pública mundial llevó a las superpotencias a establecer de moratorias unilaterales sobre sus respectivas pruebas nucleares. Los niveles de radioactividad generados por dichas pruebas comenzaban a despertar un sentimiento de alarma generalizado. En 1955 un grupo de científicos e intelectuales, encabezados por Bertrand Russell y Albert Einstein inauguraban las conferencias Pugwash para reforzar la conciencia sobre el peligro nuclear y la búsqueda de alternativas viables al control de armamentos. Paralelamente, en la conferencia de Bandung el grupo de países no alineados demandaba el manejo de la cuestión de las pruebas nucleares como una medida independiente del proceso de desarme. En ese mismo año la asamblea general de la ONU establecía un Comité científico sobre los efectos de la radiación atómica.¹ El rompimiento de ambas superpotencias de sus respectivas moratorias y la prueba realizada por Francia en 1959 en el Sahara incrementaron el tono de la protesta de la opinión pública mundial. En 1962 se decidía el ingreso de algunos países no alineados en el recién creado Comité de Ginebra para las negociaciones de desarme, principal promotor y autor intelectual del Tratado sobre pruebas nucleares. Dicho comité, junto con el foro creado por Pugwash constituirían los principales canales informales de comunicación entre la Unión Soviética y los Estados

¹Smoke op. cit., p 137

Unidos durante sus primeras negociaciones sobre control de armamentos.²

Las crisis de Berlín y de Cuba abrieron, paradójicamente, el cauce a un acercamiento diplomático entre las dos superpotencias. Durante el desenvolvimiento de dichas crisis se pudo apreciar, aunque con una mayor claridad e intensidad en la última, la determinación final de las superpotencias de respetar sus respectivas esferas de influencia. La crisis cubana de 1962, lo que Aron llamó "el episodio más espectacular de la era nuclear" tuvo como salida la aceptación soviética de una derrota diplomática.³ Esta derrota fue el resultado de una disuasión efectiva que se ejerció a través de la mediación diplomática y de la amenaza armada. El riesgo de una guerra nuclear, incuestionablemente, desempeñó un papel importante en la lógica de los acontecimientos.

La crisis de cubana de 1962 fue una contienda por el riesgo. Las medidas adoptadas por el gobierno norteamericano adquirieron su verdadero sentido en función de la percepción de la dimensión del riesgo que estaba en juego. El bloqueo funcionó como un instrumento político, es decir, como un primer paso que abría expectativas sobre la determinación norteamericana para asumir los costos de pasos posteriores. La respuesta soviética fue la

²Los países no alineados que pasaron a formar parte del Comité de Ginebra fueron: Brasil, Etiopía, India, México, Nigeria, Suecia y Egipto. Alva Myrdal. The Game of Disarmament. How the United States and Russia run the Arms Race, Londres, Spokesman Bertrand Russel House, c1976, p 88

³Aron. op. cit., p 321

aceptación de su propia derrota y en consecuencia, el retiro de sus proyectiles de Cuba. De esta manera los soviéticos aceptaban el precio que debían pagar no sólo por su inferioridad estratégica sino sobre todo por no haberse preparado lo suficiente para enfrentar los riesgos inherentes a su propia decisión.⁴

En los Estados Unidos esta crisis fue interpretada como la expresión de una fractura en la disuasión nuclear. La reconstitución de la disuasión exigía una manifestación explícita de su verdadero alcance. Para ello los Estados Unidos decidían el despliegue de una primera amenaza bajo la forma del bloqueo marítimo. La presencia de riesgos mayores y la presión de la incertidumbre llevaron a los soviéticos a abandonar su causa. La principal lección de la crisis cubana fue la percepción por parte de los líderes de ambos países, de que la presencia de un juego de provocaciones conllevaba el riesgo de una guerra nuclear. Para los norteamericanos el bloqueo representó la expresión del primer éxito de su estrategia, un cálculo acertado; pero el temor frente a la posibilidad de perder el control sobre los acontecimientos, hizo del "no disparar" el concepto regulador.⁵

Paradójicamente, la crisis de Berlín de 1961, la construcción del muro, desplazó Europa como primer escenario de la guerra fría. Si en un primer momento la crisis cubana de 1962 despertó en los Estados Unidos el temor de que los soviéticos

⁴Marc Trachtenberg. "The Influence of Nuclear Weapons in the Cuban Missile Crisis". International Security, Vol 10, No. 1, verano de 1985, p 159

⁵Mandelbaum. op. cit., p 140

tomaran represalias en Europa, al terminar la misma, los acontecimientos revelaron una cautela en el comportamiento de ambas superpotencias. A lo largo de la crisis cubana, tanto la URSS como los Estados Unidos pudieron percatarse del enorme riesgo que entrañaba la pérdida de un control sobre los acontecimientos, es decir, del riesgo nuclear. Ambos países parecían llegar a la conclusión de que en lo sucesivo la única manera de evitar dicho riesgo era a través de una conducta prudente y cautelosa que llevara a evitar cualquier escenario de confrontación potencial. Si durante la crisis de Berlín de 1961 la aceptación de facto de los Estados Unidos de la realidad impuesta por la edificación del muro sirvió como muestra de una prudencia extrema, la posición soviética frente al conflicto fronterizo entre China y la India podía llevar a una lectura similar. Ambas superpotencias coincidían en la conveniencia de llegar a imponer cierta distancia entre los puntos fundamentales del conflicto este-oeste y las situaciones problemáticas tanto de Europa como del Tercer Mundo.

La crisis de los proyectiles modificó el curso de las relaciones entre las superpotencias. La solución ideada para dicha crisis fue una negociación, un acuerdo entre las partes: el retiro de los proyectiles de Cuba a cambio del compromiso norteamericano de no invadir la isla. A pesar de que no existió un documento formal que sancionara dicho acuerdo, éste pudo apreciarse en las declaraciones finales de los líderes norteamericanos y soviéticos. Kennedy respondía a la propuesta de Khrushchev:

Usted estaría de acuerdo en retirar estas armas de Cuba bajo la supervisión apropiada de las Naciones Unidas [...] Nosotros, por nuestra parte, acordaríamos el establecimiento de medidas adecuadas, a través de la ONU, para asegurar el cumplimiento de: el retiro de las medidas vigentes de cuarentena y del ofrecimiento de no invadir Cuba.⁶

En un primer momento ambas superpotencias acudieron al foro de Naciones Unidas e hicieron de éste su primer campo de batalla. No obstante, en la medida en que la crisis avanzaba los medios informales de comunicación y de negociación comenzaron a desplazar a la organización internacional. La solución de la crisis situó a las potencias una frente a la otra, abrió el diálogo nuclear haciendo de los Estados Unidos y de la Unión Soviética los únicos actores legítimos sobre la escena abierta por el telón nuclear. En ella las superpotencias parecían llegar a la conclusión de que la mutua disuasión era la verdadera fuerza reguladora de su interrelación, pero sobre todo, de que ésta constituía la condición fundamental de su respectiva seguridad y de la paz mundial. Ambas potencias pudieron entonces percatarse de la única función racional que poseen las armas nucleares: "prevenir su propia utilización", disuadir al adversario de recurrir a ellas, pero también, como señala Aron, se dieron cuenta de que sí pueden cumplir dicha función, es sólo porque existe la posibilidad real de que sean utilizadas.⁷

La crisis de los proyectiles se convirtió en el catalizador del surgimiento de una nueva etapa en las relaciones entre las superpotencias. A partir de entonces ambas asumieron su respectiva responsabilidad sobre los asuntos nucleares

⁶Mandelbaum. op. cit., p 148

⁷Aron. op. cit., p 322

situándolos en el plano bilateral de sus relaciones. Por primera vez la idea de un mecanismo regulador de sus relaciones estratégicas fue incorporado al esquema más amplio de la seguridad nacional de cada una de ellas. El control de armamentos surgía como el instrumento más adecuado para alcanzar la estabilidad en los planos paralelos de la disuasión y de la carrera armamentista.

A pesar de que desde 1961, con la creación de la Agencia de Desarme y Control de Armamentos, Kennedy había mostrado su interés por el control de armamentos, no fué sino a partir de las condiciones generadas por la crisis de los proyectiles que logró convertirlo en un verdadero objetivo político de su gobierno. Las críticas a la estrategia de contrafuerza de McNamara y la consecuente orientación de la doctrina estratégica hacia una disuasión de destrucción asegurada, abrían una mayor posibilidad al establecimiento de un diálogo con la Unión Soviética. El control de armamentos aparecía ya como una meta consistente tanto con los problemas de seguridad nacional de los Estados Unidos como con su doctrina estratégica. En 1963 Kennedy escribía a Khrushchev: "parece no existir diferencia alguna entre su visión y la mía sobre la necesidad de eliminar la guerra en esta era nuclear [...] quizá sólo aquellos que tienen la responsabilidad del control de estos armamentos están conscientes del grado de destrucción que su uso entrañaría".⁶

El Tratado sobre prohibición de pruebas nucleares de agosto de 1963 constituyó el primer paso hacia el establecimiento de un

⁶Gaddis. op. cit., p 229

régimen nuclear regulado por las superpotencias.⁹ La idea fundamental era, no sólo el alcance de una estabilidad en sus relaciones estratégicas, sino también el ejercicio de un control sobre la cuestión nuclear. El objetivo último era el logro y mantenimiento de una disuasión mutua esencialmente estable.¹⁰ El Tratado sobre prohibición de pruebas nucleares se convertiría en el prototipo de una serie de negociaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética que llevarían a tratados como el de la no-proliferación, y a la totalidad del proceso sobre limitación de armas estratégicas, SALT.¹¹

La preocupación de ambas potencias por el problema de la proliferación nuclear parece haber constituido el sustrato común que permitió el surgimiento de un período de negociaciones y de tratados. La proliferación nuclear constituía un elemento desestabilizador en el régimen nuclear gobernado por ellas. Para los Estados Unidos la Force de frappe francesa y la perspectiva de una Alemania nuclearizada representaban obstáculos potenciales a su política hegemónica y centralizadora sobre la decisión nuclear aliada. Por otra parte, la ruptura sino-soviética se había hecho pública en julio de 1963 bajo la forma de una carta en la que el Comité central del Partido Comunista de la URSS señalaba las diferencias de ambos países en torno a la cuestión de la paz y de la guerra. Si en un primer momento el esfuerzo nuclear chino se había sustentado en el apoyo soviético, para

⁹En junio de ese mismo año los Estados Unidos y la Unión Soviética firmaban un memorándum en el que acordaban el establecimiento de una línea de comunicación directa entre los gobiernos de ambos países para ser utilizada en eventuales situaciones de emergencia. Mandelbaum, op. cit., p 174

¹⁰Freedman, The Evolution, p 199

¹¹Falk, op. cit., p 40

1963 éste no sólo había desaparecido sino que se había convertido ya en su principal enemigo. Los esfuerzos soviéticos y norteamericanos en la elaboración de un tratado de prohibición de pruebas nucleares era el reflejo de su interés mutuo por detener la proliferación nuclear. Un tratado de esa naturaleza no podía conjurar el riesgo de una proliferación, pero podía, en cambio, convertirse en un obstáculo de una magnitud considerable para los países que pretendieran acceder al poder nuclear. Los Estados Unidos y la Unión Soviética hicieron suyas las principales preocupaciones de los científicos y políticos que habían denunciado los riesgos de contaminación presentes en las pruebas nucleares y desataron una campaña a favor de una reducción significativa de las mismas. El tratado podía convertirse en un primer paso hacia el relajamiento de la tensión mundial y para la apertura de nuevas áreas de acuerdo.

Por otra parte, tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética comenzaban a coincidir en que la carrera armamentista era una carga extremadamente pesada, un esfuerzo que desviaba recursos de áreas verdaderamente productivas, y sobre todo que no ofrecía una vía segura al alcance de una capacidad estratégica que garantizara una victoria significativa. Este último argumento mostraría su significado real pocos años después, a la luz del surgimiento de una paridad estratégica. En ese momento, la presencia de una pausa temporal en la carrera armamentista constituía un enorme atractivo para ambas potencias. Esta pausa podía ofrecer a la Unión Soviética la posibilidad de concentrar sus fuerzas en sus problemas económicos internos y en especial en la caída en la producción agrícola. Mientras que para los Estados

Unidos el tratado podía convertirse en un instrumento de enorme valor en el mantenimiento de su superioridad estratégica. Tal y como McNamara lo señalaba:

Al limitar las pruebas soviéticas a aquellas realizadas bajo tierra, en donde las pruebas se vuelven más difíciles y costosas, y en donde los Estados Unidos poseen una mayor experiencia, podremos por lo menos retrasar el progreso soviético y por lo tanto prolongar la duración de nuestra superioridad tecnológica.¹²

En el verano de 1963 ambas potencias decidían el retiro de las conversaciones sobre la prohibición de pruebas nucleares del foro multilateral de Ginebra y su sustitución por una negociación bilateral directa entre ambos países. En agosto de ese mismo año firmaban, junto con Gran Bretaña, el Tratado sobre prohibición de pruebas nucleares. Este tratado obliga a los países signatarios a "prohibir, prevenir y abstenerse de realizar explosiones nucleares en la atmósfera, más allá de sus límites, incluyendo el espacio exterior o bajo los océanos, incluyendo mares territoriales y altamar". Tanto Francia como China se rehusaron a firmar dicho tratado.¹³

El tratado sobre prohibición de pruebas nucleares constituyó el punto de partida de un nuevo diálogo entre las superpotencias orientado al establecimiento de un marco regulador de la cuestión nuclear. El carácter eminentemente bilateral de las negociaciones determinó el alcance limitado del tratado -en contraposición con el esquema global propuesto por el Comité de Ginebra-. Esta

¹²C en Brown. op. cit., p 257

¹³Mandelbaum. op. cit., p 176

tratado fue una expresión de la voluntad de las superpotencias de asumir no sólo su responsabilidad, sino sobre todo de mantener en sus manos el control sobre los asuntos nucleares. Con el paso del tiempo se pudo apreciar la ausencia de un verdadero efecto restrictivo del régimen creado por dicho tratado sobre el desarrollo de nuevos sistemas de armas nucleares. La continuación de la carrera armamentista hizo sumamente difícil su consideración como una medida efectiva de control de armamentos.¹⁴

A pesar de que el tratado sobre prohibición de pruebas nucleares fue el primer acuerdo internacional sobre control de armamentos, para el momento en el que se firmaba tanto los Estados Unidos como la URSS habían realizado ya numerosas pruebas atmosféricas y eran plenamente conscientes de que este tipo de pruebas no eran inispensables y que podían seguir desarrollando nuevos armamentos a partir de pruebas subterráneas. De hecho, como se puede observar en el cuadro I, desde 1963 el número de pruebas nucleares ha sido mayor que el registrado hasta antes de la firma del tratado.

¹⁴Myrdal. op. cit., p 95

CUADRO I.Explosiones nucleares.

16 de julio de 1945 al 5 de agosto de 1963

EU	URSS	GB	FRANCIA	TOTAL
293	164	23	8	488

6 de agosto de 1963 al 31 de diciembre de 1981

EU	URSS	GB	FRANCIA	CHINA	INDIA	TOTAL
390	305	11	100	26	1	833

Fuente: U.S. Geological Survey, U.S. Department of Energy
Hagfors Observatory of the Research Institute of
the Swedish National Defense, and press reports.

Los años posteriores a la firma del tratado de 1963 fueron testigo de la realización de nuevos esfuerzos soviéticos y norteamericanos encaminados al control de armamentos, al establecimiento de un régimen normativo sobre las relaciones estratégicas entre ambas superpotencias y a la implementación de una serie de mecanismos que les permitieran regular el urgente problema de la proliferación nuclear.

La primera explosión nuclear China de 1964 y el abandono del proyecto de la fuerza multilateral por la OTAN determinaron la apertura de un nuevo espacio al diálogo soviético-norteamericano. En 1967 la firma del Tratado sobre el espacio exterior, el comienzo de las negociaciones sobre fondos marinos (1971) y el desarrollo de las conversaciones sobre la proliferación avanzaron en forma acelerada. Los dos primeros acuerdos reflejaron el desinterés soviético y norteamericano por extender la carrera armamentista al espacio aéreo y a los fondos marinos. Los

análisis de costo-beneficio cuestionaban la utilidad militar de sistemas de armamentos desplegados en el espacio aéreo y fondos marinos, y recomendaban en cambio la concentración de esfuerzos en los sistemas basados en tierra y en mar por las ventajas que estos ofrecían para su mantenimiento, control y mejoramiento. El tratado sobre fondos marinos, enfocado en forma exclusiva a las instalaciones militares fijas en fondos marinos, no constituyó un verdadero freno a la carrera armamentista marina: aquella relacionada con las capacidades militares móviles. Incluso, la desnuclearización propuesta resultó parcial como consecuencia del establecimiento de un régimen de excepción para los mares territoriales.¹⁵

En julio de 1968 se firmaba el Tratado de no-proliferación por medio del cual se acordaba el establecimiento de normas que obligaban a los Estados no-nucleares, signatarios del tratado, a no adquirir armas nucleares y a los Estados-nucleares a no transferir armas nucleares a los primeros. Las cláusulas adicionales constituyeron el principal incentivo para la adhesión al tratado ya en ellas las superpotencias ofrecían una promesa de apoyo al los programas de desarrollo de energía nuclear para fines pacíficos. Esta promesa incluía la transferencia de "explosivos nucleares pacíficos". A pesar de que en teoría los términos del tratado de no-proliferación nuclear fueron negociados bajo los auspicios de las Naciones Unidas, en la práctica estos instrumentos expresaron los verdaderos intereses de las superpotencias. Las condiciones creadas por el régimen normativo de dicho tratado reflejaron el carácter jerárquico de

¹⁵Goldblat. op. cit., p 59

un sistema internacional que establecía una distinción entre tipos de países signatarios y las correspondientes responsabilidades. La firma del tratado no implicó, para ninguna de las superpotencias, un acto de verdadera renuncia, con excepción del derecho de transferencia de armas nucleares a terceros estados frente al cual ninguna de ellas parecía interesada. Por otra parte, a pesar de que en los párrafos introductorios del tratado tanto la Unión soviética como los Estados Unidos reiteraban su intención de "detener la carrera armamentista y de tomar medidas efectivas en dirección del desarme nuclear", al acercarse el final de la década de los sesenta fue claro que el régimen creado por los acuerdos, hasta entonces alcanzados, no había logrado imponer ningún obstáculo a dicha carrera armamentista.¹⁶

2.- EL PROCESO DE NEGOCIACIONES SALT.

La firma del Tratado de no-proliferación se vió acompañada de una serie de preparativos para el inicio de las conversaciones sobre limitación de armas estratégicas. Sin embargo, éstas se vieron abruptamente interrumpidas en el año de 1968 como consecuencia de la invasión soviética a Checoslovaquia. A pesar de que las conversaciones informales fueron retomadas unos meses después, las condiciones creadas en los Estados Unidos por las elecciones presidenciales de noviembre de ese mismo año hicieron imposible el inicio de las negociaciones que garantizaran el

¹⁶Smoke. op. cit., p 146

alcance de un tratado. La firma de un acuerdo sobre limitación de armas estratégicas tendría que esperar aún cerca de 4 años.¹⁷

El reinicio de las negociaciones SALT durante la administración Nixon reiteró el carácter bilateral de las mismas; sí en las negociaciones sobre el Tratado de prohibición de pruebas nucleares se había permitido la participación de Gran Bretaña, a lo largo de las conversaciones SALT los aliados militares de ambas superpotencias fueron excluidos en forma deliberada. El carácter bilateral de las negociaciones SALT reflejó una vez más la correlación real de las relaciones estratégicas.

Las negociaciones SALT se inscriben y de hecho formaron parte del marco más amplio de la détente, de un período en el que las superpotencias buscaron el establecimiento de un marco común de negociaciones sobre sus principales puntos de conflicto. Pero estas negociaciones también sirvieron como reconfirmación de la hegemonía establecida por ambas superpotencias sobre los asuntos nucleares. El desplazamiento del conflicto eminentemente ideológico del primer plano de las relaciones internacionales y la modificación del mapa internacional consecuencia de una multipolaridad que llevó a intersectar los ejes norte sur y este oeste, no se vió acompañada de una transformación similar en las relaciones estratégicas. La bipolaridad estratégica permaneció intacta y superpuesta a una nueva multipolaridad internacional.

¹⁷Kahan. op. cit., p 128

A) EL SALT I.

En mayo de 1972 los Estados Unidos y la Unión Soviética firmaron el "Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión Soviética sobre la limitación de sistemas anti-proyectiles balísticos" y el "Acuerdo interino entre los Estados Unidos y la Unión Soviética sobre ciertas medidas relacionadas con la limitación de armas estratégicas ofensivas". Para ese año, el enorme crecimiento del arsenal nuclear soviético se había traducido ya en una paridad estratégica real. La carrera armamentista alcanzaba un punto en el cual la perspectiva de la superioridad se vislumbraba ya sólo como una posibilidad remota.^{1º}

El tratado anti-proyectiles balísticos de carácter definitivo, constituyó el resultado más significativo de las conversaciones SALT. Las negociaciones en esta área reflejaron una mayor fluidez que, en gran medida, fue resultado del estado embrionario de dicha tecnología y de un acuerdo tácito sobre la escasa viabilidad de una defensa efectiva dado al desarrollo alcanzado por las fuerzas ofensivas. Los esfuerzos realizados por ambas superpotencias en el terreno de la defensa anti-proyectiles balísticos no proyectaban una relación de costo-beneficio que justificara el desarrollo de sistemas defensivos. Los proyectos norteamericano y soviético de defensa anti-proyectiles habían perdido su intensidad y por lo tanto no constituían un verdadero obstáculo al alcance de un acuerdo que sancionara formalmente el

^{1º}Smoke. op. cit., p 161

abandono de dicha meta. No obstante, la prohibición absoluta de los sistemas anti-proyectiles balísticos no era ya posible debido a que tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética contaban ya con proyectos de despliegue, aunque de un alcance mínimo.

El tratado ABM, la parte permanente del acuerdo SALT, limitaba a dos el número de sistemas para cada potencia: uno para la defensa de la capital respectiva y otro para la protección de un complejo de lanzamiento de proyectiles balísticos intercontinentales, es decir, de una porción de las fuerzas nucleares represoras de cada una de ellas. El tratado prohíbe el despliegue de un sistema defensivo que cubra la totalidad del territorio de las superpotencias. El número de lanzadores ABM permitido por el tratado es de 100 y se estipula una cifra equivalente para proyectiles interceptores. El número de radares ABM se encuentra, también limitado y éstos están, así mismo, sujetos a restricciones cualitativas. Un protocolo adicional, firmado en 1974 introdujo restricciones adicionales a la defensa de proyectiles balísticos, la más importante de ellas: la reducción a sólo un sistema de defensa para cada país.¹⁹

¹⁹En el momento de la firma del SALT I los sistemas de defensa eran muy poco confiables y extremadamente vulnerables. No obstante, el tratado no impuso restricciones sobre la fase de investigación ni prohibió el desarrollo de sistemas defensivos basados en principios físicos diferentes a los regulados por él. Las partes acordaron que en la eventualidad de nuevos desarrollos sus limitaciones estarían sujetas a nuevas negociaciones que permitieran la actualización del tratado. Para este momento ya se ha alcanzado un progreso importante en el desarrollo de nuevas tecnologías para una defensa anti-proyectiles, sobre todo en el terreno de las partículas de rayos laser. Ver Goldblat op. cit., p 30

Las negociaciones sobre limitación de armas ofensivas presentaron mayores dificultades. Los arsenales nucleares de ambas potencias, aunque ya equivalentes, no presentaban una composición fácilmente comparable. Por otra parte, los dos países contaban con una serie de programas en desarrollo de nuevos sistemas de armamento que complicaba aún más el establecimiento de términos claros de negociación. La lógica que había llevado a las superpotencias a las conversaciones SALT partía de un acuerdo mutuo sobre la conveniencia de mantener un margen mínimo de estabilidad en sus relaciones estratégicas; las dificultades en el encuentro de una definición aceptable de paridad se hicieron pronto presentes sobre la mesa de negociación. La mayor parte de la discusión giró alrededor del alcance de una definición "óptima de paridad" que fue entonces caracterizada como el rasgo esencial del balance estratégico y que alentó la tabulación y codificación de las diferencias entre las superpotencias.

Por otro lado, las discusiones se centraron en el contenido del concepto de paridad como principio regulador de la relación estratégica. Existían una serie de asimetrías entre las fuerzas de una y otra potencia cuyo verdadero peso no era fácil de evaluar. Los Estados Unidos contaba con un número mayor de bombarderos y con una ventaja tecnológica simbolizada por el nuevo dispositivo MIRV. Los soviéticos mostraban, en cambio, una superioridad numérica en sus fuerzas de ICBM y una ventaja relativa que se expresó en una mayor capacidad de carga de sus proyectiles. Los Estados Unidos gozaban en cambio de mayores niveles de precisión en sus sistemas estratégicos que suponían una mayor letalidad de los mismos. Los soviéticos contaban además

con una fuerza en desarrollo de SLBM que pronto rebasaría las cifras estadounidenses y con una fuerza de alcance intermedia dirigida exclusivamente a blancos europeos. La presencia de las fuerzas teatrales norteamericanas emplazadas en Europa fue un punto difícil de negociación, ya que su alcance se traducía en una amenaza para blancos situados en territorio soviético. La magnitud del alcance de estas fuerzas complicó su caracterización como fuerzas teatrales o estratégicas. Pronto se pudo apreciar la ausencia de una fórmula simple que permitiera medir con exactitud la paridad estratégica.²⁰

El alcance de términos aceptables de negociación y de una definición de paridad convincente requerían de una simplificación de las relaciones estratégicas. Esta simplificación llevó por un lado, a la exclusión de consideraciones militares importantes, y por el otro, a una agrupación de los principales sistemas estratégicos como objeto mismo de la negociación. Esta situación permite explicar en cierta medida, el carácter parcial y temporal de los acuerdos SALT I sobre limitación de armas ofensivas.

Con el objeto de lograr la firma del acuerdo sobre limitación de armas ofensivas las delegaciones soviéticas y norteamericanas optaron por un compromiso que pudiera reflejar y sancionar la paridad estratégica. La fórmula de la negociación fue el establecimiento de topes máximos al número total de ICBM, SLBM y de submarinos con capacidad nuclear de cada una de las partes. Se acordó la presencia de límites superiores para las

²⁰Freedman. The Evolution, p 357

fuerzas soviéticas con el fin de incluir en el tratado aquellos programas que aún se encontraban en su fase de desarrollo.

Un protocolo adicional que es parte integral del tratado, especifica los topes acordados para el total de proyectiles estratégicos desplegados o en período de construcción, para cada una de las partes. Los compromisos adquiridos en dicho protocolo tendrían una vigencia de sólo 5 años. Las fuerzas soviéticas de alcance intermedio dirigidas a blancos europeos no fueron incluidas en los términos del tratado. Las fuerzas norteamericanas de teatro situadas en Europa y los bombarderos norteamericanos desplegados en portaviones con capacidad para alcanzar blancos en territorio soviético quedaron, igualmente, fuera del marco regulador del SALT I. En el acuerdo se encontraba implícita la concesión de una ventaja numérica a la Unión Soviética a cambio de una superioridad norteamericana en tecnología militar y en la cifra total de bombarderos.

CUADRO II.

	ICBM	SLBM	Submarinos
<u>Estados Unidos</u>			
desplegados hasta mayo de 1972	1054	656	41
límite acordado	1054	710	44
<u>URSS</u>			
desplegados hasta mayo de 1972	1618	740	56
límite acordado	1618	950	62

A partir de las declaraciones soviéticas y norteamericanas que acompañaron a la firma del tratado se podía llegar a la interpretación de que ambas potencias aceptaban la noción de la

mutua destrucción asegurada. Desde esta perspectiva, la continuación de la carrera armamentista sólo podía representar un costo enorme para ambas potencias que no ofrecía a cambio ningún tipo de beneficio adicional en términos de una mayor seguridad. Sin embargo, la ausencia de restricciones al mejoramiento tecnológico de parámetros como sobrevivencia, precisión, alcance y al número de cabezas nucleares transportadas, permitió la continuación de la carrera armamentista sobre una base eminentemente cualitativa aunque con implicaciones para el balance cuantitativo.

El SALT I imponía topes sobre los sistemas de lanzamiento, precisamente en el momento en que la nueva tecnología MIRV erosionaba su importancia y llevaba a un plano prioritario los factores de precisión y de multiplicación del número de cabezas transportadas por proyectil²¹. El advenimiento del dispositivo MIRV situaba a ambas potencias en una nueva fase de despliegue estratégico que incrementó enormemente el tamaño de sus fuerzas ofensivas por medio de una multiplicación del número de cabezas nucleares en los diferentes sistemas de lanzamiento.²²

En la medida en la que el acuerdo no estableció ningún régimen normativo sobre los programas de modernización estratégica reveló su incapacidad para contener la carrera armamentista, a la que imprimió una nueva orientación. En forma paralela a su participación en las negociaciones SALT I los

²¹Jonathan Alford ed. The Impact of New Military Technology, Montclair, N.J., Athlone Press, c1981, p 3

²²Alton Frye. "Strategic Build Down: a Context for Restraint" Foreign Affairs, Vol 62, No. 2, invierno de 1983-84, p 296

Estados Unidos continuaron con sus programas de equipamiento del dispositivo MIRV en 1000 proyectiles, de desarrollo del proyectil crucero, de nuevos sistemas de lanzamiento como el proyecto del submarino Trident y de un nuevo tipo de bombardero, el B-1. Al igual que los Estados Unidos, la Unión Soviética también definió su posición negociadora en función de sus programas de modernización.²³ Sin embargo, y a pesar de la existencia de estos grandes espacios de maniobra, en los Estados Unidos pronto surgió la oposición a los términos de un tratado que sancionara una inferioridad numérica norteamericana.

Simultáneamente al desarrollo de las negociaciones SALT I Edward Luttwack publicó un estudio que articuló los principios fundamentales de la teoría de la percepción. Este autor estudio, reconocía la existencia de un consenso entre los especialistas de defensa acerca de la ausencia de una concesión norteamericana verdaderamente importante en los términos del acuerdo SALT I. Señalaba, sin embargo, las posibles consecuencias que podían derivarse de una situación que otorgaba poca importancia a los "efectos de prestigio" que una disparidad numérica podría tener sobre la opinión pública mundial. Más allá del círculo estrecho de los profesionales de la materia, el balance estratégico no

²³La firma del Tratado ABM eliminó la principal justificación utilizada por los Estados Unidos para desarrollar la tecnología MIRV (contrarrestar la ventaja soviética en despliegue de sistemas defensivos). El gobierno norteamericano se mostró renuente a negociar la prohibición de esta tecnología en un momento especialmente importante. Su prohibición hubiera podido servir como precedente a la limitación o incluso prohibición de pruebas de nuevas tecnologías. Durante las negociaciones los soviéticos afirmaron que una vez que los Estados Unidos hubiesen completado el período de pruebas no aceptarían ningún tipo de propuesta. Ver Walter Slocombe, "A SALT DEbate: Hard but Fair Bargaining". Strategic Review, Vol VII. No. 4, otoño de 1979 y Smoke op. cit., p 161

podía ser entendido en términos operativos, "las cifras redondas y los aspectos cualitativos de mayor evidencia, son los elementos constitutivos del poder estratégico".²⁴

La ratificación del acuerdo interino sobre limitación de armas ofensivas SALT I por el Senado norteamericano se vió condicionada a la inclusión de una enmienda propuesta por el Senador Henry Jackson -enmienda Jackson-. Esta enmienda estipuló que la ratificación de futuros acuerdos, que fueran resultado de las negociaciones SALT, sólo sería posible en la medida en la que reflejaran la adopción del concepto de "equivalencia esencial" como principio regulador. El concepto de equivalencia esencial no fue claramente definido como noción de paridad; frente a la complejidad de una evaluación rigurosa del poder estratégico, simplemente se limitó a estipular que en las subsecuentes negociaciones sobre control de armas estratégicas los Estados Unidos no debían aceptar ningún tipo de compromiso que pudiera traducirse en una inferioridad numérica.²⁵

El segundo párrafo del octavo artículo del acuerdo interino establecía un período de vigencia de 5 años que podía reducirse en caso de que las partes lograsen acordar un nuevo tratado que incluyese "medidas más completas de limitación de las fuerzas estratégicas ofensivas". Así mismo se señalaba como objetivo de las partes el mantenimiento de negociaciones encaminadas al alcance de dicho tratado tan pronto como fuera posible. Los Estados Unidos y la Unión Soviética refrendaban al año siguiente

²⁴Ver Kull. op. cit., p 32

²⁵Brown. op. cit., p 341

su compromiso con la firma de un acuerdo "acerca de los principios básicos de las negociaciones sobre subsecuentes limitaciones de armas estratégicas ofensivas". En forma paralela firmaban en Washington un acuerdo sobre la prevención de una guerra nuclear en el que se comprometían a "evitar el desarrollo de situaciones capaces de exacerbar en forma peligrosa el estado de sus relaciones,[sic] a evitar confrontaciones militares y al establecimiento de mecanismos consultativos de carácter urgente en situaciones críticas". Al año siguiente, en julio de 1974 firmaban un nuevo acuerdo sobre limitación de pruebas de armas nucleares bajo tierra, que establecía un tope máximo de 150 kilotones a las pruebas realizadas bajo tierra. El número total de estas pruebas quedaba regulado por el artículo primero de dicho tratado: "cada una de las partes deberá limitar al mínimo el número de sus pruebas de armas nucleares bajo tierra".²⁴ La ausencia de una deficiencia clara permitió, de hecho, que cada potencia ajustara este "mínimo" al requerido por sus programas de desarrollo estratégico.

En noviembre de 1974 los Estados Unidos y la Unión Soviética firmaban en Vladivostok una declaración conjunta sobre armas estratégicas ofensivas en la que reafirmaban su intención de "concluir un nuevo acuerdo sobre limitación de armas estratégicas ofensivas". Dicha declaración proponía el establecimiento de topes al total de vehículos estratégicos de distribución y de un subtotal que limitara el número de ICBM y SLBM equipados con el dispositivo MIRV. Los topes acordados en esta declaración conjunta reflejaban, de hecho, niveles superiores a los

²⁴Goldblat. op. cit., p 209-210

alcanzados por los programas norteamericanos. El límite impuesto sobre el número de proyectiles equipados con el dispositivo MIRV fue prácticamente equivalente a la cifra total de vehículos norteamericanos que ya estaban así equipados. Los niveles acordados en Vladivostok permitirían la duplicación del número total de cabezas nucleares en un período de 9 años. En palabras de Alva Myrdal (representante de Suecia en el Comité de Desarme de Ginebra) estos acuerdos difícilmente podían considerarse como una limitación de armamentos sino más bien como una continuación, mutuamente acordada, de la carrera armamentista pero en un nuevo marco institucional. Para esta autora, la misma institucionalización de una carrera armamentista que sancionaba el desarrollo de una competencia en el plano cuantitativo, se tradujo en una reducción del margen de libertad para poder alcanzar logros importantes en el terreno del control de armamentos. Señala como el mantenimiento de una carrera armamentista centrada en la búsqueda de nuevos cambios para mejorar el desempeño tecnológico de las armas nucleares reforzó la posición de grupos de interés (tanto militares como industriales y políticos) a favor de una superioridad estratégica, mientras que hizo más difícil la expresión voces críticas y opositoras a la carrera armamentista.²⁷

El acuerdo de Vladivostok fue la expresión de un nuevo esfuerzo conjunto por mantener a flote el objetivo de la mutua disuasión frente a las presiones de grupos que favorecían un ritmo acelerado de innovación tecnológica y de militares inclinados por una estrategia de contrafuerza. Los intentos por

²⁷Myrdal. op. cit., p 106-107

traducir los principios de Vladivostok en los términos de un nuevo tratado se vieron constantemente obstaculizados por las interminables discusiones técnicas mantenidas entre los expertos militares de ambos países. Para ese momento el surgimiento de una nueva familia de armamentos representada en los Estados Unidos por el bombardero B-1, el proyectil crucero y el submarino Trident y en la Unión Soviética por el bombardero Backfire, los proyectiles de largo alcance SS-19 y SSX, así como por la incorporación del dispositivo MIRV en sus fuerzas estratégicas, complicaba enormemente el establecimiento de un nuevo marco de negociación a la vez que cuestionaba el verdadero alcance y la seriedad del proceso SALT.

La firma de los primeros acuerdos sobre limitación de armas estratégicas tuvo que esperar cerca de 8 años para que surgiera un clima internacional propicio que abandonara las turbulencias creadas por los acontecimientos en Vietnam, la República Dominicana, la guerra árabe-israelí de 1967 y por la invasión soviética a Checoslovaquia. En este nuevo clima, lo que Fred Halliday llama, en su libro Estrategias de contención, la "tercera fase de la détente", la ratificación por el Senado norteamericano fue posible, en parte, a la coincidencia con el punto más alto de popularidad del presidente Nixon, inmediatamente después de su victoria electoral.

La relación de fuerzas políticas en los Estados Unidos, surgida a partir de los sucesos de Watergate limitó en cambio el margen de acción de su sucesor Gerald Ford. Además, para 1975 el involucramiento soviético en Angola terminó por diluir el

entusiasmo norteamericano por el avance de las negociaciones y la concertación de un nuevo acuerdo.²⁰

B) EL SALT II.

Las negociaciones sobre desarme entre los Estados Unidos y la Unión Soviética permanecieron paralizadas hasta 1977 en que el cambio de administración en los Estados Unidos y el fin inminente del período de vigencia del SALT I les otorgaron un nuevo sentido de urgencia. Al asumir la presidencia en enero de 1977, Carter anunció su compromiso de llegar a un nuevo acuerdo SALT lo antes posible. En marzo de ese mismo año envió al secretario de Estado, Cyrus Vance, al frente de una delegación portadora de dos nuevas ofertas para la reapertura de las conversaciones. La primera de ellas tomaba como punto de partida los términos establecidos por la declaración conjunta de Vladivostok y proponía la apertura de negociaciones posteriores sobre el bombardero soviético Backfire y los proyectiles cruceros norteamericanos. Estos sistemas se habían revelado ya como los nuevos obstáculos al alcance de un acuerdo. La segunda propuesta norteamericana contemplaba para estos sistemas el establecimiento de topes máximos que serían igualmente aplicados a las fuerzas estratégicas de lanzamiento. Los niveles propuestos para éstas últimas fueron los siguientes: un total de 1800 a 2000 para los sistemas de lanzamiento, en lugar del de 2400 acordado en Vladivostok, de los cuales entre 1100 y 1200 podían ser adaptados al dispositivo MIRV, en comparación con la cifra de 1320 de 1974. El tope máximo para el

²⁰Mandelbaum. op. cit., p 200

número de ICBM adaptados a dicho dispositivo sería de 550 y el de ICBM "pesados" de 150.²⁹

Los soviéticos rechazaron ambas propuestas. La primera fue considerada no sólo como caduca sino sobre todo insuficiente para las condiciones de la nueva ecuación de fuerzas estratégicas. La segunda en realidad era inaceptable para la parte soviética, ya que, implicaba una reducción de cerca del 50% del principal componente de las fuerzas estratégicas soviéticas, mientras que no imponía límites restrictivos al número de SLBM que eran parte importante del arsenal norteamericano. El encuentro en Moscú no logró resultados inmediatos, pero permitió, en cambio, el establecimiento de un acuerdo mutuo de respetar su compromiso adquirido en el acuerdo SALT I, hasta el alcance de un nuevo tratado. Las negociaciones tuvieron que esperar cerca de dos años más para la firma de un nuevo acuerdo. Durante este tiempo, la política de derechos humanos enarbolada como objetivo de la política exterior de Carter y las complicaciones tradicionales de carácter técnico constituyeron los principales obstáculos que entorpecieron el cauce de las negociaciones.

Para principios de 1979, Carter mostraba una mayor disposición para moderar no sólo el tono de su retórica sobre derechos humanos, sino también el vinculado con las negociaciones SALT. Un paso importante fue, así mismo, su decisión de restituir el carácter secreto de las mismas. Para mediados de 1979 el principal problema técnico parecía resolverse a través de la formulación de una nueva propuesta que, además de retomar los

²⁹Goldblat. op. cit., p 33 y Smoke. op. cit., p 168

rasgos esenciales del acuerdo de Vladivostok sugería el establecimiento de un protocolo adicional. Dicho protocolo tendría una vigencia de tres años y serviría como mecanismo regulador del componente "conflictivo" de las negociaciones, es decir aquellos sistemas aún no desplegados por las partes: proyectiles crucero, proyectiles móviles y las nuevas generaciones de ICBM soviéticos.

La herencia de los acuerdos SALT I de una "inferioridad" estratégica daba lugar a una situación sumamente delicada en los Estados Unidos de la cual la administración Carter era plenamente consciente. En mayo de 1979 el secretario de Estado Vance señalaba que los términos acordados a lo largo de las negociaciones SALT II buscaban la restitución de la seguridad estratégica de los Estados Unidos. El establecimiento de un tope común sobre los sistemas de lanzamiento despojaba a la Unión Soviética del margen numérico concedido por el primer acuerdo. El SALT II permitiría también una reducción significativa en el número de armas estratégicas que las situaría por debajo del nivel alcanzado por las fuerzas soviéticas. Este tratado obligaría a los soviéticos a destruir varios cientos de armas mientras que no comprometería a los Estados Unidos a destruir ninguno de sus sistemas que se encontrara en estado operativo. Vance concluía afirmando que el tratado permitiría a los Estados Unidos mantener aquellas "opciones esenciales para la modernización de nuestras fuerzas, y en realidad, haría posible la continuación de nuestros programas de desarrollo más

importantes como los proyectiles crucero, el MX y el programa Trident".³⁰

Las declaraciones de Vance y la distribución de un folleto explicativo de los términos acordados para el SALT II por el departamento de Estado abrieron el debate político en los Estados Unidos dos meses antes de la fecha prevista para la firma del tratado. Para el momento en el que Carter y Brezhnev firmaban en Viena el SALT II la discusión pública había limitado ya la posibilidad de su ratificación por el senado norteamericano.

El SALT II era un acuerdo complicado, integrado por un tratado y un documento de carácter informal; el tratado cubriría los años comprendidos entre su firma y el año de 1985 mientras que la vigencia del protocolo adicional caducaría en 1981. El tratado obligaba a las partes a imponer un tope máximo de 2400 sobre el total de sus sistemas de lanzamiento: ICBM, SLBM, bombarderos "pesados" y proyectiles balísticos de aire a superficie de un alcance superior a los 600 km. Este tope debía ser reducido a partir de enero de 1981 y hasta el 31 de diciembre de ese mismo año, a un total de 2250. El tratado contemplaba así mismo el establecimiento de tres sublímites adicionales: a) 1320 como total de las posibles combinaciones de sistemas de lanzamiento ICBM y SLBM equipados con el dispositivo MIRV, de proyectiles de aire a superficie equipados con ese mismo dispositivo y bombarderos portadores de proyectiles crucero de largo alcance. b) un máximo de 1200 sistemas de lanzamiento de proyectiles ICBM y SLBM equipados con el dispositivo MIRV y c)

³⁰Véase Brown. op. cit., p 541-543

de la cifra acordada en el segundo sublímite, los ICBM equipados con el dispositivo MIRV no podrían exceder un subtotal de 820.³¹

Por otra parte se acordaron topes máximos al total de sistemas de "re-entrada" que los ICBM, SLBM y proyectiles balísticos de aire a superficie podrían portar y un promedio de 28 proyectiles crucero de largo alcance por bombardero. El protocolo adicional prohibía, hasta 1981, el despliegue de sistemas móviles de lanzamiento de ICBM, el despliegue, pero no las pruebas de vuelo de proyectiles crucero de largo alcance, o equipados con cabezas múltiples y las pruebas de proyectiles balísticos de aire a superficie. Antes de firmar el tratado la delegación soviética informaba oficialmente a la contraparte norteamericana que el "Backfire" era un bombardero de medio alcance y que el gobierno soviético no tenía intenciones de modificar dicho alcance para dotarlo con una capacidad intercontinental, y anunciaba su promesa de reducir a 30 el total de producción anual del mismo.³²

A pesar de que el establecimiento de una paridad numérica representó un paso significativo con respecto al SALT I, ya que abría posibilidades para futuros acuerdos sobre reducciones equitativas, los límites acordados para dicha paridad resultaron considerablemente elevados. La magnitud de los topes reflejó, como en 1972, la presencia de un acuerdo mutuo de respetar los respectivos programas de desarrollo. De hecho, el tratado permitió un incremento en el número total de ICBM equipados con

³¹Goldblat. op. cit., p 33 y Smoke. op. cit., p170

³²Goldblat. op. cit., p 30

el dispositivo MIRV, no impuso medidas restrictivas sobre los programas encaminados a aumentar la precisión y la magnitud de las cargas explosivas en estos proyectiles y permitió, así mismo, la introducción de un nuevo tipo de ICBM en el conjunto de las fuerzas estratégicas de cada una de las partes. Los términos del tratado, abrían la posibilidad a un aumento considerable del poder nuclear de ambas superpotencias, cuya dimensión y orientación de contrafuerza (simbolizada en parte por la ausencia de medidas reguladoras sobre los programas de sistemas antisubmarinos) ponían en peligro la misma estabilidad estratégica.

Los argumentos utilizados por Alva Myrdal en 1976 para caracterizar al SALT I como una "oportunidad perdida" mantienen su validez a la luz de la ecuación estratégica sancionada por el Salt II. Ambos acuerdos han regulado el desarrollo de una carrera armamentista sobre vías pre-establecidas. El primero en el campo de la tecnología MIRV, el segundo en el de los proyectiles crucero y los sistemas de guerra antisubmarina. De este modo, ambos han institucionalizado el proceso de multiplicación del poder estratégico de ambas superpotencias. Desde 1972 los niveles de fuerza legitimados por el SALT I fueron cuestionados sobre la base de su apego a una política encaminada al alcance y mantenimiento de una estabilidad estratégica. Si en 1972 los representantes de ambos gobiernos señalaban que la "limitación de las armas estratégicas podía contribuir a la creación de condiciones más propicias para futuras negociaciones" y firmaron un acuerdo interino sobre limitación de armas estratégicas, para 1979 la firma del SALT II no significó de manera el cumplimiento

de los compromisos contraídos con la firma del primer acuerdo. El SALT II, como su predecesor tuvo un carácter interino que se expresó, claramente, en el período de vigencia limitado para la regulación de los puntos acordados en el protocolo adicional, pero también en el establecimiento de una fecha de caducidad para el propio tratado.

El carácter temporal del SALT II fue justificado sobre la base de una intención mutua de proseguir con "futuras reducciones de armas estratégicas, teniendo en mente la meta de un desarme general y completo". El SALT II refleja la aceptación explícita de las partes de la "paridad y de la "seguridad equivalente" como principios rectores de su relación y es también expresión de su reconocimiento de que el "reforzamiento de la estabilidad estratégica es afín con sus propios intereses y con los de la seguridad internacional".³³ No obstante, los términos cristalizados en este tratado y sobre todo su carácter temporal, legitimaron y aceleraron la carrera armamentista.

La disuasión mutua, como principio regulador de una estabilidad estratégica, desde finales de los sesenta fue identificada con una capacidad efectiva de segundo ataque, como represalia inaceptable en respuesta a un primer ataque. Esta capacidad no puede ser evaluada en términos de cifras globales sino en función del grado de invulnerabilidad de las fuerzas estratégicas. El SALT I representó el reconocimiento, por parte de ambas superpotencias, de una relación estratégica que tenía una manifestación concreta en la realidad. Esta relación

³³C en Goldblat. op. cit., p 267

estratégica equivalía de hecho a una concreción de las condiciones teóricas arriba señaladas: una capacidad mutua de destrucción asegurada. Los años que siguieron a la firma del SALT I han revelado la voluntad de ambas potencias de proseguir en el rumbo de una carrera armamentista que torna ambiguos y hasta contradictorios los postulados de dicho acuerdo.

Durante los primeros años que siguieron a la firma del SALT I los incrementos observados en el poder estratégico de los Estados Unidos y de la Unión Soviética comenzaron a ser interpretados como indicadores de un interés común por el ámbito de la contrafuerza estratégica. En 1979 la contrafuerza fue incluso reivindicada como uno de los componentes esenciales de la disuasión. Los incrementos adicionales a una capacidad efectiva de segundo ataque resultan inconsistentes con una disuasión que se define en función de dicha capacidad. Una capacidad efectiva de segundo ataque no requiere del mantenimiento de "una igualdad o de un equilibrio absoluto cuando los límites de una amenaza de devastación efectiva han sido transgredidos".³⁴

En los Estados Unidos la identificación de una "inferioridad estratégica" con la herencia del SALT I, dio lugar a un debate alrededor de la verdadera importancia de la "percepción". A partir de entonces las sucesivas administraciones se comprometieron a cumplir con el requisito de la "equivalencia esencial" en las futuras negociaciones sobre control de armamentos. En el año de 1976 el secretario de defensa James Shlesinger, contradiciendo la lógica de la disuasión de

³⁴Myrdal. op. cit., p 118

destrucción asegurada, sostenía que la paridad entre las fuerzas ofensivas de ambas potencias era un "requisito esencial de la disuasión".³⁵ Sin embargo, la disuasión fundamentada en una capacidad de segundo ataque, para alcanzar una efectividad real, no necesita de una paridad y ni siquiera de una simetría numérica entre las fuerzas represoras de reserva, sino de una amenaza de daño inaceptable.

En este período, los incrementos en el poder estratégico de los arsenales nucleares de ambas potencias y la presencia de nuevos programas de desarrollo revelan una desviación de las estimaciones de la disuasión que la vinculaban con una capacidad mutua de segundo ataque. Estos incrementos, pero sobre todo las peculiaridades de precisión y letalidad de los nuevos sistemas, dieron lugar a una nueva estimación a partir de la ecuación provista por fuerzas orientadas hacia una estrategia de combate o contrafuerza. Tal y como señala Alva Myrdal citando a SIPRI:

La estrategia de contrafuerza no reemplaza a la disuasión; más bien la complementa con una capacidad adicional para atacar -ya sea pre-eventivamente o como respuesta a un ataque- los blancos militares del adversario incluyendo silos de proyectiles endurecidos. Tal estrategia requiere de un gran número de cabezas nucleares, precisas y poderosas, dirigidas contra instalaciones militares. Una estrategia de contrafuerza implica la presencia de una capacidad para pelear una guerra nuclear en caso de que la disuasión fuera incapaz de prevenir su desencadenamiento.³⁶

La firma del SALT II más que constituir un verdadero esfuerzo de limitación de armamentos abrió un nuevo cauce a la carrera armamentista que corre paralelamente en el espacio

³⁵Myrdal, op. cit., p 123

³⁶SIPRI, por sus siglas en inglés (Stockholm International Peace Research Institute). Myrdal, op. cit., p 130

conocido como el "area gris."³⁷ Este espacio se sitúa entre las armas nucleares estratégicas de alcance intercontinental y las armas nucleares tácticas de corto alcance. Los sistemas que integran esta "área gris" son fundamentalmente: bombarderos de medio alcance, proyectiles balísticos de alcance intermedio y la familia de proyectiles cruceros. También se ubican en este espacio los avances tecnológicos relacionados con el alcance de mayores niveles de precisión y letalidad. Los términos acordados en las negociaciones SALT II dieron lugar a un marco limitado y parcial de regulación de estos sistemas de armamentos. El protocolo adicional prohibía sólo por tres años el despliegue de proyectiles crucero, el tiempo que ambas partes necesitarían para poder echar a andar sus respectivos programas de despliegue. De ahí que la mayor importancia del SALT II residiera -cumpliendo un papel similar al del SALT I- en su potencial como punto de partida para alcanzar medidas verdaderamente significativas sobre limitación y reducción de armamentos. Sin embargo, esta posibilidad se vió erosionada por dos acontecimientos vinculados entre si: el debate al que se vió sometido su ratificación por el Senado norteamericano y la decisión de la OTAN de emplazar proyectiles Pershing II y proyectiles crucero, lanzados desde tierra, en cinco países europeos.

Desde 1975 los Estados Unidos iniciaban programas de desarrollo de proyectiles crucero con capacidad nuclear mientras que los soviéticos probaban un nuevo proyectil de alcance intermedio, el SS-20. Los analistas y estrategas del Pentágono

³⁷Robert Metzger. "Arms Control enters the Gray Area" International Security, Vol 3, No.3, invierno de 1978, p 20

pronto comenzaron a defender los programas de proyectiles crucero en función de su utilidad potencial para la defensa europea. Se sostuvo que éstos proyectiles podrían servir para mantener en riesgo permanente blancos importantes en territorio soviético, pero sobre todo como contrapeso estratégico al SS-20 soviético. Desde la declaración de Vladivostok de 1974 los diferentes paquetes de negociación contemplaron la inclusión de esta nueva generación de proyectiles. Sin embargo, su vinculación con la defensa de Europa llevó a generar una nueva ola de desconfianza entre los aliados europeos respecto a la credibilidad del compromiso norteamericano. La propuesta de Carter de mayo de 1977, de un plan de largo plazo para mejorar la defensa convencional de la OTAN hizo del tema de los crucero un asunto explosivo en las relaciones inter-aliadas.³⁰

Para 1978 la propuesta de Carter de una limitación temporal, de sólo tres años, de los programas de proyectiles crucero se enfrentó a una nueva fuente de presión europea. Los aliados acusaron al presidente no sólo por sus preferencias anti-nucleares, sino sobre todo por su política de control de armentos que buscaba únicamente la seguridad norteamericana y relegaba a un segundo plano la de sus aliados. A pesar de que el gobierno de Carter trató de responder a la presión europea con una campaña que amplificaba los riesgos de "desacoplamiento" inherentes a una política de despliegue que diera origen a un nuevo balance euroestratégico, los gobiernos de los aliados europeos, encabezados por Alemania y Gran Bretaña, continuaron

³⁰Manfred Wórner. "SALT II, a European Perspective". Strategic Review, Vol VII, No.3, verano de 1979, p 10-13

presionando por un ajuste en el conjunto de las fuerzas teatrales de largo alcance de la Alianza Atlántica. Finalmente, en enero de 1978 Carter comunicaba a los aliados europeos la decisión de su gobierno de apoyar nuevos despliegues de fuerzas nucleares intermedias y daba así un giro de 180 grados con respecto a su posición anterior. Las nuevas fuerzas cumplirían una función de "fortalecimiento del vínculo estratégico" entre las fuerzas emplazadas en territorio europeo y las demás fuerzas del arsenal nuclear norteamericano. El número de cabezas nucleares acordado para ser desplegado en proyectiles crucero y Pershing II fue elegido como punto intermedio entre los extremos de una respuesta débil al emplazamiento de los SS-20 soviéticos y el de la creación de un balance esencialmente euroestratégico.³⁹

La polémica surgida en torno al despliegue de fuerzas de teatro adicionales en territorio europeo, complicó enormemente la posición norteamericana en las negociaciones SALT. En la medida en que la decisión sobre el despliegue comenzaba a perfilarse, la posibilidad de imponer medidas verdaderamente restrictivas se diluía. El gobierno de Carter respondía al primer problema por medio de un paquete de negociaciones que imponía una regulación de carácter temporal sobre los proyectiles crucero y por medio de un nuevo compromiso -tal y como lo expresa el artículo XIV del

³⁹El gobierno norteamericano, pensó que la actitud europea cambiaría una vez que el debate pasara de las cuestiones abstractas, sobre niveles de fuerzas, a las vinculadas con el equipo militar específico y las formas y lugares de despliegue. Temiendo que el entusiasmo inicial pudiera convertirse en un rechazo, Carter presionó a los aliados para que participaran activamente en la elaboración del programa de despliegue. Ver James Thomson, "The LRTNF Decision: Evolution of U.S. Theater Nuclear Policy 1975-1979". International Security, Col 6, No.4, otoño de 1984, p608-610

SALT II- para "concluir un nuevo acuerdo que limitara las armas estratégicas ofensivas".⁴⁰ Cabe señalar, sin embargo que, desde 1978 el secretario de defensa Harold Brown había anunciado la necesidad de una nueva lógica disuasiva que se fundamentara en una capacidad efectiva de combate estratégico; es decir una capacidad que permitiera la ejecución de ataques sobre las fuerzas estratégicas y el conjunto de blancos militares del adversario durante las diversas etapas por las que pudiera transitar una guerra nuclear. De esta manera, el gobierno de Carter comenzó a identificar nuevos requisitos para el desempeño de las fuerzas estratégicas que se traducirían, necesariamente, en modificaciones e incrementos en su potencial ofensivo. Dos años después, la firma de la directiva presidencial 59 llevaría a la adopción formal de esta nueva estimación de la disuasión. La firma de la directiva presidencial 59 determinó el surgimiento de un abismo entre el compromiso adquirido por Carter con la firma del SALT II y una política estratégica por principio opuesta a una limitación efectiva de las capacidades ofensivas.

A pesar de que el secretario de defensa Brown aceptó la necesidad de mantener la función represora de segundo ataque de las fuerzas estratégicas norteamericanas, señalaba que la creciente sofisticación y versatilidad del arsenal nuclear soviético y la posibilidad del surgimiento de una fractura en la disuasión, creaban una situación de incertidumbre que imponía nuevas y mayores demandas sobre la disuasión estratégica norteamericana. Las fuerzas nucleares de los Estados Unidos debían ser ante todo "militarmente efectivas", es decir, tendrían

⁴⁰C en Goldblat. p 280

que estar diseñadas sobre la base de dos presupuestos fundamentales: 1) la posibilidad de que la disuasión fracasara, y 2) la necesidad de una capacidad para responder en forma realista y efectiva a una variedad de niveles nucleares. Brown opinaba que los norteamericanos "no podían darse el lujo de establecer una distinción completa entre fuerzas disuasivas y aquéllas, extrañamente, llamadas fuerzas de combate".⁴¹

Para el momento en el que Carter firmaba, en el verano de 1979, los acuerdos SALT II, la posibilidad de que éstos llegaran a ser ratificados por el Congreso norteamericano se veía seriamente cuestionada. El debate en el Senado se dividió en tres grupos: quienes consideraban al SALT II como la caricatura de un control de armamentos; aquéllos que, a pesar de calificarlo como una medida "tibia" creían en la necesidad de mantener el proceso de negociaciones y, finalmente, un grupo de senadores, de tendencia conservadora, que cuestionaba el cumplimiento del requisito de "equivalencia esencial" en los términos del acuerdo y que se oponía a un tratado que concediera a la Unión Soviética un nuevo margen de superioridad.⁴² Por otra parte, la simultaneidad del proceso SALT II y del programa de nuevos despliegues de fuerzas de teatro en Europa, determinó el

⁴¹Brown. *op. cit.*, p 549

⁴²La tecnología MIRV y otros desarrollos estratégicos han complicado la evaluación del poder estratégico. De ahí que la determinación de una superioridad en función de una simple contabilidad numérica no permita el establecimiento de dos medidas efectivamente comparables. La evaluación de la superioridad requiere de la estimación de parámetros como confiabilidad, megatonaje, letalidad, confiabilidad; etc. Es por ello que la simple comparación de fuerzas represente sólo una aproximación con un valor limitado. La cuantificación de la superioridad requiere la inclusión de todos estos parámetros. Maxwell Taylor. "The U.S. Military Power: Second to None?" International Security, Vol 1, No.1, verano de 1976

surgimiento de un nuevo punto de desacuerdo, y de un obstáculo más a la ratificación del tratado. Mientras tanto, la fracción opuesta a la ratificación vio incrementar considerablemente su fuerza gracias a una serie de declaraciones de Kissinger que revelaron su desconfianza y apoyo condicional al tratado. Finalmente, la crisis de los rehenes de Irán y la invasión soviética a Afganistán terminaron por diluir el consenso necesario para lograr la ratificación del SALT II. Para principios de 1980 el SALT constituía ya la mayor expresión de la fragmentación del consenso al interior de los Estados Unidos sobre el rumbo de la política exterior.

La decisión de Carter de 1980 de retirar el SALT II del Senado norteamericano representó la expresión final de esta crisis en el consenso.⁴³ Pero si hasta principios de los sesenta el carácter bipolar del sistema internacional había definido los planos paralelos de las políticas sobre los asuntos político-estratégicos y los económicos, para finales de los setenta la fotografía multipolar del mismo daba lugar a un replanteamiento en el que ambos planos resultaban ya indistinguibles. Las elecciones presidenciales de 1980 reflejaron la inclinación de la sociedad norteamericana para que se restableciera el consenso a través de las promesas reaganianas de una recuperación de la credibilidad y la hegemonía norteamericanas, pero los rasgos esenciales del escenario internacional de los ochenta determinaron los límites de lo

⁴³En estos meses el fantasma de Vietnam resurgió amplificando el impacto de las sucesivas crisis norteamericanas que a grandes rasgos pueden resumirse en: Watergate, el movimiento de derechos civiles y la severa crisis económica de finales de los setenta.

posible. El surgimiento de lo que Halliday denomina la segunda guerra fría en la década de los ochenta se diferencia de la primera, entre otras razones, por el mantenimiento de los lazos económicos y financieros, así como de las conversaciones sobre control de armamentos, en medio de una atmósfera de confrontación entre ambas potencias; estos elementos han sido normalmente considerados como rasgos característicos de la détente. Es esta misma diferencia la que subraya el carácter multipolar de un sistema internacional que reduce considerablemente los márgenes de acción de la superioridad norteamericana.⁴⁴

3.- LA CONTRAFUERZA Y EL CONTROL DE ARMAMENTOS.

La herencia fundamental del período de negociaciones sobre limitación de armamentos SALT fue, por un lado el surgimiento de una ecuación de fuerzas estratégicas particularmente complicada -consecuencia de la multiplicación del número y variedad de sus elementos- y por el otro el abandono de la lógica de una disuasión de segundo ataque -de la mutua destrucción asegurada- como principio rector del control de armamentos. La promulgación de la directiva presidencial 59 en 1980 y la adopción de nuevos criterios para definir los requisitos de la disuasión estratégica, (en función de una capacidad de combate estratégico), dieron lugar a un período de transición en el que comenzó a diluirse la distinción entre sistemas de armamentos estratégicos necesarios y suficientes y aquellos potencialmente desestabilizadores.

⁴⁴Halliday, op. cit., p 21

La adopción de una racionalidad estratégica que impone la necesidad de una capacidad de combate, sólo permite la permanencia del concepto de "equivalencia esencial" como punto de partida a la formulación de un nuevo principio regulador del control de armamentos. Pero la lógica subyacente a éste concepto de "ojo por ojo y diente por diente" conlleva el riesgo de incrementar significativamente la sensibilidad de las propias negociaciones al estado de las relaciones entre las superpotencias. La plataforma electoral del partido republicano de 1980 se comprometía a no aceptar "ningún acuerdo sobre control de armamentos que pudiera poner en peligro la seguridad de los Estados Unidos o de sus aliados o que encerrara a los Estados Unidos en una posición de inferioridad estratégica". La estrategia norteamericana debía, en lo sucesivo, orientarse al alcance de "los niveles de fuerza necesarios para disuadir cualquiera de los niveles previsibles de ataque y para prevalecer en un conflicto en la eventualidad de que la disuasión fracasara."⁴⁵

La nueva cruzada ideológica inaugurada por la administración Reagan se comprometía, en el plano de la política exterior, a revertir el proceso de decadencia de la superioridad norteamericana, a recuperar el papel de los Estados Unidos de líder máximo del "mundo libre" y a dar forma a una "gran estrategia" que restableciera el equilibrio entre los intereses y el poder de los Estados Unidos. En este escenario, la Unión Soviética era de nuevo identificada con la imagen del enemigo, de la gran amenaza que debía ser simultáneamente confrontada,

⁴⁵Brown. op. cit., p 565

disuadida y contenida; las negociaciones sobre control de armamentos podrían proseguir siempre y cuando fuesen entendidas como la "continuación de la confrontación por otros medios". Pero para ello era necesario que las negociaciones partieran siempre de una posición de fuerza norteamericana; el primer requisito era el restablecimiento de un verdadero equilibrio militar entre los Estados Unidos y la Unión soviética. De esta manera, el compromiso del gobierno de Reagan para con una superioridad estratégica norteamericana podía desempeñar, el papel de incentivo que atrajera a la contraparte soviética a la mesa de negociaciones. La idea era simple y no del todo nueva: en la medida en que la URSS se enfrentara con una nueva etapa de la carrera armamentista en la que los Estados Unidos gozaran de un margen considerable de ventaja, trataría de evadir el reto al optar por un curso más flexible en materia de control de armamentos.

En un primer momento la administración Reagan consideró el alcance de una postura de fuerza como primer requisito a la apertura de un nuevo período de negociaciones, pero pronto se vió obligada a moderar su posición. Los programas de desarrollo estratégico, vinculados con este objetivo, se enfrentaron con una fragmentación del consenso en el interior de la administración que polarizó las posiciones en torno a dos de los principales objetivos del programa de Reagan, vistos ya como difícilmente reconciliables: la superioridad militar y la reducción del déficit público. Para el otoño de 1981 el presidente Reagan excluía del presupuesto de defensa, que sometería a la aprobación del Congreso, la partida correspondiente al programa de

despliegue móvil del nuevo proyectil MX.⁴⁶ Por otra parte, la decisión de la OTAN de 1979 de "doble vía" había contemplado además del emplazamiento de nuevas fuerzas de proyectiles en Europa, la continuación de negociaciones con la Unión Soviética -a lo largo del período comprendido entre la decisión de 1979 y la fecha prevista para el emplazamiento de 1983- con el objeto de eliminar o al menos reducir los niveles de fuerzas euroestratégicas de ambas partes. Para principios de la década de los ochenta las declaraciones de altos funcionarios norteamericanos sobre la posibilidad de una guerra nuclear limitada en territorio europeo complicaba aún más la posición de los gobiernos europeos vis á vis el emplazamiento de nuevas fuerzas de proyectiles en su territorio.⁴⁷

El lapso de tiempo comprendido entre la decisión de "doble vía" y la fecha del emplazamiento, propició el surgimiento de una profunda ansiedad entre los europeos. Las declaraciones norteamericanas reforzaban el poder de los grupos pacifistas opuestos a la decisión de 1979. La presión ejercida por los aliados europeos condujo al gobierno norteamericano a considerar públicamente la posibilidad de que los avances en las negociaciones sobre control de armamentos pudiesen llegar a modificar el programa de despliegue de nuevas fuerzas de alcance intermedio.⁴⁸

⁴⁶Brown op. cit., p 593

⁴⁷El propio Reagan, respondiendo a la pregunta de un periodista sobre la posibilidad de un intercambio nuclear limitado en Europa, afirmó que no veía razón por la cual el "uso de armas nucleares tácticas contra tropas en el campo de batalla llevara a cualquiera de las superpotencias a 'presionar el botón'" C En. Brown. op. cit., p 586

⁴⁸Thomson. op. cit., p 612

La propuesta de Brezhnev de octubre de 1979, de un congelamiento de los niveles de fuerzas nucleares de alcance limitado en Europa, colocó al gobierno de Reagan en una posición especialmente comprometedora frente a los aliados europeos. Cabe mencionar que para 1981 era ya claro que a pesar de los sucesos de Afganistán y de Polonia la recuperación de la hegemonía norteamericana en las relaciones con el bloque oriental se veía obstaculizada por los ecos de un diálogo este-oeste que llevaba a los europeos a reivindicar, sobre todo en el plano económico, sus propias opiniones sobre las ventajas de una política de distensión y de control de armamentos.

De esta manera, la administración Reagan se enfrentaba a serias dificultades en su esfuerzo por dismantelar el andamiaje edificado durante los años de la détente. A pesar de que en un primer momento esta administración había condicionado su participación en los principales foros sobre control de armamentos -SALT, MBFR (conversaciones para la reducción equilibrada de fuerzas en el continente, de orientación fundamentalmente convencional) y las negociaciones sobre fuerzas nucleares de teatro inauguradas por Carter poco antes de dejar la presidencia- al surgimiento de indicios sobre la voluntad soviética de retirar sus tropas de Afganistán y de reducir el nivel de represión en Polonia, la fuerza adquirida por los movimientos antinucleares tanto en los Estados Unidos como en Europa pronto hizo evidente que la sobrevivencia de los programas de modernización estratégica requeriría de la demostración de una mayor flexibilidad en el área del control de armamentos.

En noviembre de 1981, en un intento por revertir la atención europea sobre la amenaza soviética Reagan lanzaba su contrapropuesta: la "opción cero". Reagan ofreció a los soviéticos la cancelación del programa de despliegue de proyectiles crucero y Pershing II a cambio del desmantelamiento de los proyectiles soviéticos SS-20, SS-4 y SS-5. La "opción cero" de Reagan no dejaba de presentar algunas similitudes con las propuestas "inaceptables" de la década de los cincuenta que reflejaron la preocupación de ambas potencias por una cuestión de reputación internacional, más que por la causa del control de armamentos. El gobierno soviético había anunciado desde tiempo atrás que el despliegue de las fuerzas de proyectiles SS-4 y SS-5 y el desarrollo del SS-20, cumplirían el papel de contrapeso al conjunto de fuerzas de bombarderos norteamericanos estacionadas en bases británicas, de submarinos con capacidad nuclear y de las fuerzas nucleares independientes británica y francesa. Por otra parte, las ventajas estratégicas del SS-20 fueron constantemente sobrestimadas por los Estados Unidos con el objeto de justificar y conseguir el apoyo necesario para los programas de despliegue europeo de 1983.⁴⁹

Poco después en 1982 Reagan anunciaba una nueva propuesta norteamericana en el marco de las conversaciones START sobre reducción de armas estratégicas, bajo el nombre de "reducciones profundas". La idea básica era la reducción del número de cabezas nucleares en las fuerzas de ICBM y SLBM que mantuviera como tope máximo un total de 5000. La ventaja soviética de un mayor peso de lanzamiento sería rectificadada por medio de la imposición de

⁴⁹Halliday. op. cit., p 69

límites máximos al total de proyectiles medios y pesados (SS-17, SS-18 y SS-19). Finalmente proponía una regulación sobre bombarderos que incluyese límites sobre los nuevos programas norteamericanos así como sobre el Backfire soviético, pendiente desde los acuerdos SALT II.⁵⁰

La Unión Soviética rechazó las propuestas de Reagan "opción cero" y "reducciones profundas" por considerarlas inequitativas. La "opción cero" no podría ser considerada como una verdadera propuesta de negociación en tanto no tomase en consideración las fuerzas nucleares francesa y británica. La segunda alternativa norteamericana de "reducciones profundas" no podía ofrecer un marco de negociación común ya que imponía reducciones mayores sobre las fuerzas de proyectiles intercontinentales basadas en tierra, mismas que constituyen el componente fundamental de las fuerzas estratégicas soviéticas. Poco después el gobierno soviético proponía un esquema alternativo por medio del cual se comprometía a reducir los niveles de fuerzas de sus proyectiles SS-20 hasta alcanzar un tope equivalente al del conjunto de las fuerzas británica y francesa, a cambio de que la OTAN diera marcha atrás en su decisión de 1979. Paralelamente, en la Conferencia europea sobre seguridad y medidas de confianza (CSCBM) lanzó su propuesta sobre un acuerdo de no-primer uso de armas nucleares.⁵¹ Las contrapropuestas soviéticas, más allá de cualquier consideración sobre el cumplimiento de un sentido de verdadera equivalencia, creaban serias dificultades de

⁵⁰Lynn E Davis y Harold Brown. "Nuclear Arms Control. Where do we Stand?" Foreign Affairs, Vol 62, No. 5, verano de 1984, p 1149

⁵¹Michael Tatu. "U.S. Soviet Relations: A Turning Point?". Foreign Affairs, Vol 61, No.3, primavera de 1983, p 597

negociación ya que tocaban algunas de las cuerdas más sensibles de las relaciones entre los Estados Unidos y sus aliados europeos, en un momento en el que las iniciativas norteamericanas encontraban poco eco al otro lado del Atlántico.

Durante las elecciones legislativas de 1982 una iniciativa sobre un congelamiento de pruebas y producción de nuevos armamentos comenzó a adquirir un peso gran importancia. Las elecciones revelaron el surgimiento de una mayoría legislativa a favor de la cristalización de dicha iniciativa en una nueva propuesta de negociación norteamericana. En respuesta al surgimiento de una nueva ola antinuclear la administración Reagan comenzó a mostrar una nueva moderación a través de un mayor énfasis en el componente disuasivo de su política estratégica. Los programas de desarrollo estratégico echados a andar desde principios de los ochenta fueron entonces justificados sobre la base de su contribución al poder disuasivo de los Estados Unidos. En noviembre de 1982 el presidente Reagan afirmaba que el nuevo proyectil MX era "absolutamente esencial para mantener la capacidad disuasiva norteamericana" y lo bautizaba con el nombre de "Peace Keeper".⁵²

Por su parte, la administración Reagan había designado desde enero de 1983 una comisión bipartidista, la Comisión Scowcroft, con el objeto de que estudiase la posición estratégica norteamericana y que en función de la misma, explorara vías alternativas para la política estadounidense sobre control de armamentos. El análisis realizado por dicha comisión concluía que

⁵²Brown, op. cit., p 627

la "ventana de vulnerabilidad" abierta como resultado del incremento del poder nuclear soviético (consecuencia del equipamiento de sus fuerzas de proyectiles con el dispositivo MIRV) no era una amenaza tan seria como se había pensado. La comisión señalaba que la "ventana de vulnerabilidad" podía resolverse mediante un despliegue limitado del proyectil MX en silos individuales y a la vez recomendaba la sustitución de las fuerzas de ICBM con cabezas múltiples por el nuevo proyectil de una sola cabeza conocido como Midgetman.⁵³

En octubre de ese mismo año la administración Reagan presentaba su tercera propuesta sobre control de armamentos: build-down estratégico. La esencia de la nueva propuesta, presentada en la reunión sobre reducción de armas estratégicas, START de Ginebra, consistía de un nuevo mecanismo por medio del cual las potencias se comprometerían a no emplazar nuevos sistemas de armamentos a menos que dicho emplazamiento se viera acompañado por la destrucción de un monto específico de sus fuerzas operativas. La racionalidad subyacente al esquema del build down busca conciliar la necesidad de mantener el ritmo de modernización exigido por la nueva doctrina estratégica con el compromiso del gobierno de Reagan frente al control de armamentos.

Este esquema no exigía, en principio, de una equivalencia simétrica entre la composición de los respectivos arsenales estratégicos. Por el contrario, permitiría que cada potencia gozara de un margen de libertad en el proceso de modernización y de reducción de sus arsenales. El presidente Reagan afirmaba que

⁵³Frye, op. cit., p 299

la idea era la imposición de topes sobre la "capacidad destructiva de los proyectiles soviéticos" y aceptaba que la Unión Soviética "buscaría, a cambio, límites equivalente sobre nuestros bombarderos". Reagan reconocía la ineludible necesidad de echar a andar nuevamente el proceso de negociaciones y anunciaba la disposición de su gobierno, siempre y cuando éstas mostraran una contribución tangible al surgimiento de un "equilibrio de fuerzas más estable".⁵⁴

La propuesta de build down de la administración Reagan representa en realidad un compromiso que busca satisfacer tanto a la comunidad norteamericana defensora de la nueva política estratégica y del mantenimiento de una creciente capacidad estratégica, como a los movimientos pacifistas y a los miembros del congreso partidarios de las metas del desarme y del control de armamentos. El mecanismo ideado para el build down permitiría, a la vez, el desarrollo de nuevos sistemas de armamento y la limitación de aquellos que no representen una verdadera utilidad para los objetivos de la política estratégica de los Estados Unidos. De esta manera el enfoque del build down deja intactos los mejoramientos cualitativos de las fuerzas estratégicas, mismos que constituyen un componente esencial de la carrera armamentista. La propuesta del congelamiento, por el contrario, sostiene que el logro de un control de armamentos, mínimamente efectivo, no se puede garantizar en una situación que hace posible que el proceso de cambio tecnológico rebase,

⁵⁴Frye. op. cit., p 300-303

permanentemente, al progreso alcanzado sobre la mesa de negociaciones. ⁵⁵

A pesar de la existencia de una serie de elementos que indican la orientación de la política estratégica hacia una capacidad, no sólo de contrafuerza sino también de primer ataque, en los Estados Unidos se ha sostenido que el objetivo norteamericano en el terreno del control de armamentos ha estado definido en función del concepto de paridad y de ninguna manera en función de una superioridad estratégica. No obstante, la actitud del gobierno de Reagan en relación al control y reducción de armamentos revela su intención de subordinar dichos objetivos a los a los requerimientos de las fuerzas nucleares estadounidenses. De otra manera, se ha sostenido, los Estados Unidos permitirían el surgimiento de una desventaja no sólo en el campo de batalla sino también sobre la mesa de negociaciones.

Las diferentes propuestas presentadas en el foro de las conversaciones de Ginebra sobre reducción de armas estratégicas no han generado, aún, términos de negociación verdaderamente viables. En contraposición, ambas potencias han continuado por el camino de una modernización acelerada de sus fuerzas estratégicas. La Unión soviética ha presionado en la carrera armamentista con dos nuevos proyectiles, el PL-4 y PL-5, con un nuevo proyectil submarino equipado con el dispositivo MIRV, con el desarrollo de proyectiles crucero de largo alcance y de un nuevo bombardero, el Blakjard. Por su parte, los Estados Unidos

⁵⁵Stanley Kober. "Swapping with the Empire". Foreign Policy, No. 54, primavera de 1984, p 159

han comenzado ya las pruebas de vuelo del proyectil MX, mismo que será desplegado en 1986, han acelerado el programa del submarino Trident y finalmente, la Iniciativa de defensa estratégica de 1983 no sólo supone una amenaza de renuncia al Tratado ABM sino también al régimen de estabilidad estratégica simbolizado por ese mismo tratado.

La implementación simultánea de una política de control de armamentos y de una política estratégica oficial opuesta a un verdadero control de armamentos, revela -tal y como ha sucedido a lo largo de la historia nuclear norteamericana- la ausencia de un consenso entre las élites responsables de la política estratégica de los Estados Unidos. Esta ausencia tiene su origen en la existencia de un profundo desacuerdo con respecto a la utilidad de las armas nucleares para la seguridad nacional de los Estados Unidos. Para unos, la carrera armamentista representa un laberinto sin salida, que incrementa la inestabilidad en la relación estratégica y por lo tanto el riesgo de una guerra nuclear. Para otros, la existencia de acuerdos que limiten la

capacidad de modernización de las fuerzas estratégica se traduce, necesariamente, en una erosión de la seguridad norteamericana. ⁵⁴

La presencia de esta dicotomía, no sólo entre los responsables de la política estratégica, sino también entre el electorado norteamericano, hace patente la presencia de una ansiedad y de un profundo temor. Estas fuerzas, en medio del clima de confrontación renovada promovida por la administración Reagan, han generado un espacio intermedio. En él, los norteamericanos han expresado su opinión sobre el carácter más que suficiente de los arsenales nucleares, pero también su temor a que los Estados Unidos puedan quedarse atrás en la competencia nuclear, vis á vis la hostilidad "congénita" de la Unión soviética. Este espacio revela, así mismo, el escepticismo de sectores importantes de la sociedad norteamericana frente a la

⁵⁴Krepon señala que la ausencia de este consenso está vinculada al resurgimiento de una división tajante entre las interpretaciones clásica y revisionista de la guerra fría. Para unos la Unión Soviética es la primera responsable ya que busca, permanentemente, la obtención de ventajas y ello condiciona su disposición para correr riesgos mayores. Para la segunda interpretación los Estados Unidos son la esencia del problema ya que este país ha sido el principal motor de la carrera armamentista en la cual la Unión Soviética se ve "obligada" a reaccionar. De ahí que la generación de un consenso resulte un proceso profundamente complejo. Sin embargo Krepon afirma que la posibilidad de un nuevo consenso reside en el reconocimiento de que las armas nucleares no son la esencia del problema sino la mayor manifestación de un conflicto profundamente complejo: la dinámica política que lleva a ambas potencias a competir en todos los ámbitos. Para el manejo de la relación estratégica la condición sine qua non es el logro, por parte de ambas potencias, de un cálculo compatible de 'beneficios y de riesgos': las ventajas que ofrecen las negociaciones para evitar una guerra nuclear y para contener la carrera armamentista sobrepasan, por mucho, los riesgos que entraña su continuación. Los conceptos que podrían llevar a nuevas vías de negociación son: la sobrevivencia y la paridad (ya que pueden continuar funcionando como los mayores instrumentos de la disuasión) y reducciones mutuas y verificables que contribuyan a disminuir el valor concedido a las armas nucleares. Krepon. op. cit., 121-129

verdadera utilidad de los acuerdos sobre control de armamentos para modificar dicha hostilidad. Este escepticismo determina, necesariamente, la orientación de la seguridad nacional por la vía de una mayor capacidad militar. Hay quienes incluso sostienen que el control de armamentos puede representar un instrumento sumamente útil para la gran contienda entre las superpotencias. De cualquier manera, la presencia de este espacio expresa, en palabras de Robert Dallek, una actitud contradictoria tanto del gobierno como de los norteamericanos, que tiene manifestaciones en los intentos de conciliar metas, por principio opuestas, en los planos interno y externo: "Si en los asuntos internos quieren reducciones en el gasto público, pero no recortes significativos en los programas sociales, los norteamericanos quieren a la vez una fuerte capacidad de defensa y una menor probabilidad de guerra nuclear"⁵⁷

⁵⁷Dallek op. cit., p153

CONCLUSION.

A lo largo de este trabajo se ha revisado la evolución de la política estratégica de los Estados Unidos, desde su periodo formativo hasta nuestros días. Como se ha mencionado, dicha evolución se inscribe en el contexto más amplio de la conformación del sistema internacional que surgió al fin de la Segunda Guerra Mundial. Las dos características más importantes de este sistema han sido, por igual, resultado de la rivalidad soviético-norteamericana: la bipolaridad y la aparición de una carrera armamentista sin precedentes. En esta última ha cristalizado el desenvolvimiento real de la política estratégica norteamericana.

La recapitulación de la política estratégica de los Estados Unidos obliga, aunque de manera breve, a hacer referencia a aquellos factores que han determinado su propia evolución. El primero de ellos, y quizá el más importante, fue el reconocimiento de que la aparición de la energía nuclear dio lugar a un salto cuántico, inconmensurable, en el poder destructivo. Esto determinó la definición de la disuasión como el único propósito racional de las armas nucleares. Sin embargo, la vinculación de la disuasión nuclear con los objetivos concretos de la contención del expansionismo soviético llevó a replantear la utilidad del poder nuclear y en consecuencia, a formalizar la primera definición de la amenaza nuclear: la represalia masiva.

En segundo lugar, la bipolaridad y, sobre todo, los cambios en la ecuación nuclear, hicieron evidente la necesidad de una

nueva modalidad de disuasión que permitiera contener los impulsos agresivos del adversario, tanto los nucleares, como los convencionales. McNamara es aquí el punto de referencia. Su primera respuesta fue el intento de desarrollar una nueva política estratégica que hiciera posible, a la vez, responder a los desafíos soviéticos de bajo nivel y a la posibilidad de una agresión nuclear. Su esfuerzo revela, de nuevo, la búsqueda de una aplicación política real al poder de las armas nucleares, que culmina con la aceptación de que ellas sólo pueden tener un propósito: disuadir al adversario de que las utilice. Es entonces cuando se define la segunda caracterización de la disuasión: la destrucción asegurada.

La presencia de Schlesinger en el departamento de defensa determina el surgimiento de un tercer momento, especialmente relevante, de la política estratégica de los Estados Unidos. Se puede afirmar que que Schlesinger es, en gran medida, el heredero de McNamara. Ambos buscan imprimir sobre la política estratégica un matiz de coherencia. Para ello emprenden un esfuerzo orientado al logro de una congruencia mínima entre capacidades y principios estratégicos. Empero, diversos factores impiden su concreción y determinan, en cambio, el surgimiento de una dicotomía que permanece como rasgo distintivo de dicha política hasta el final de la década de los setenta.

Esta dicotomía se resume, brevemente, en el ejercicio de una política de control de armamentos, ampliamente difundida, frente a la presencia velada y permanente, de opciones de contrafuerza. Estas opciones quedan claramente plasmadas en los planes

operativos, así como en los programas de desarrollo de armamentos echados a andar en estos años. Cabe señalar que esta bifurcación engendra la mayor contradicción de la política estratégica. Por un lado tenemos un discurso oficial entregado y comprometido con los principios de estabilidad y de "suficiencia" y por el otro la existencia de una capacidad estratégica que, por sí misma, cuestiona los postulados de este discurso oficial.

Finalmente, la creciente capacidad soviética que supone una "ventana de vulnerabilidad" sobre las fuerzas de ICBM de los Estados Unidos, lleva a amplificar, nuevamente, la magnitud de la amenaza soviética. A pesar de que la apertura de esta ventana había sido prevista desde tiempo atrás, su concreción determina la percepción del equilibrio nuclear como la expresión más clara de las "intenciones" soviéticas. Una vez más encontramos referencias ideológicas a una cadena de desafíos soviéticos. Las armas nucleares resurgen como el símbolo por excelencia de la seguridad de los Estados Unidos y de la totalidad del "mundo libre". La recuperación de esta seguridad exige la reconstitución de la superioridad estratégica norteamericana. De esta manera vuelve a subrayarse la importancia política de la superioridad como condición sine qua non del poder global de los Estados Unidos. En este contexto se define una nueva configuración de la disuasión: la capacidad de combate estratégico.

Sin embargo, y como se analiza en el quinto capítulo, esta configuración equivale de hecho a una capacidad de primer ataque. Los gobiernos de Carter y de Reagan han insistido, a pesar de

ello, en enmarcarla en la lógica del discurso disuasivo inaugurado por Truman en las postrimerías de su gobierno.

La disuasión nuclear, la piedra angular de la política estratégica, ha sufrido un proceso evolutivo que la ha transformado, sucesivamente, de disuasión per se en represalia masiva, en destrucción asegurada y, en este momento, en capacidad de primer ataque. Este proceso permite desentrañar una de las paradojas fundamentales de la política estratégica de los Estados Unidos: a lo largo de estos años la credibilidad de la disuasión ha "exigido", una amenaza nuclear cada vez mayor. Sin embargo, su orientación actual revela la búsqueda de alternativas "tolerables" de destrucción.

Desde 1945 hemos presenciado cuarenta años de "paz armada". Las armas nucleares no garantizaron, ni garantizan la paz, pero la han hecho indispensable. La estructura bipolar del sistema internacional continua teniendo como mayor expresión el abismo que se abre entre el poder militar de las dos superpotencias y el resto de las naciones. Las armas nucleares han perpetuado la bipolaridad. Por otra parte, la hegemonía ejercida por ambos actores, ha simplificado los problemas de liderazgo internacional. En términos generales, el riesgo nuclear que aparece entre ellos ha propiciado una cautela en el comportamiento de ambos. La relación soviético-norteamericana ha estado regulada por el mantenimiento de un margen de independencia mutuo que se manifiesta: en la presencia de una distancia geográfica, en la "invulnerabilidad" económica de una frente a la otra, así como en establecimiento de distinción

conceptual tácita entre manifestaciones de hostilidad y probabilidad de guerra. La presencia de las armas nucleares la condiciona la predisposición de ambas potencias, limitando su voluntad de arriesgarse a una guerra. Esto ha sido la mayor expresión del ejercicio de una disuasión nuclear mutua que se tradujo en una estabilidad relativa del sistema internacional.

El giro de la política exterior de los Estados Unidos, a partir de 1980 ha amenazado los fundamentos mismos de la estabilidad alcanzada por el sistema internacional en la posguerra. El retorno a la lógica de la contención llevó a una radicalización en el tono y en la actitud del gobierno norteamericano. La política estratégica no escapó a este proceso y de hecho constituyó uno de los puntos de partida. La nueva definición de la disuasión de primer ataque pone en peligro el principio básico, el centro de gravedad, de la relación estratégica y en consecuencia, el equilibrio global del sistema internacional.

Si por estabilidad entendemos la presencia de una interrelación dinámica que permite que un sistema conserve sus características esenciales, que impide que un actor adquiera una posición dominante y que mantiene una capacidad mínima de autorregulación,¹ en el plano de las relaciones estratégicas ésta se encuentra amenazada. Desde 1972 la mutua disuasión ha constituido, en teoría, la piedra angular, el motor de esta

¹La permanencia y el funcionamiento adecuado de este mecanismo de regulación depende de la existencia de un marco de común acuerdo entre los principales actores sobre los objetivos que busca la participación de cada uno de ellos en dicho sistema. Ver Gaddis. "The Long Peace..." p 103

interrelación dinámica. La continuación de la carrera armamentista ha revelado la intención de ambas potencias de modificar los términos de su relación. En lo que concierne a los Estados Unidos, es claro que la "disuasión" de combate estratégico equivale a una estrategia de primer ataque y no de disuasión. Los riesgos de este cambio de política son, como se ha señalado, una inestabilidad estratégica y en consecuencia, una mayor probabilidad de guerra nuclear. Los Estados Unidos pretenden convertirse en el único santuario libre de la amenaza nuclear.

Por último, la nueva política estratégica, además de revelar la renuencia norteamericana a respetar los términos acordados para el manejo de la cuestión nuclear, entraña un riesgo adicional. Las hipótesis que sugieren que el logro de una ventaja por medio de un primer ataque resulta verdaderamente significativa, se pueden convertir, fácilmente, en una fuente importante de "optimismo". Hay quienes sostienen que el optimismo es el "preludio vital de la guerra".

Yo se (todos lo saben) que la derrota tiene
una dignidad que la ruidosa victoria no
merece.

J.L. Borges

BIBLIOGRAFIA

- Aldridge C. Robert. The Counterforce Syndrome: A Guide to U.S. Nuclear Weapons and Strategic Doctrine, Washington, Institute for Policy Studies, c1978, 86 pp.
- Alford Jonathan ed. The Impact of New Military Technology, Montclair, N.J., Athlone Press, c 1981, 132pp
- Aron Raymond. "From American Imperialism to Soviet Hegemonism". Atlantic Community Quarterly, Vol. 17, No. 4, invierno de 1979-1980
- Aron Raymond. Clausewitz, Philosopher of War, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1976, 418pp
- Ball Desmond. "counterforce Targeting: How New, How Viable?" en Reichart John ed. American Defense Policy, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, c 1965, 860pp
- Beres Louis René. Mimicking Sisyphus. America Countervailing Strategic. Lexington Mass., Lexington Books, c1983, 142 pp.
- Blechman Barry. "Nuclear Weapons. The 1973 Middle East crisis". International Security, Vol 7, No. 1, verano de 1982
- Bloomfield P. Lincoln & H Cleveland. "A Strategic for the United States". International Security, Vol. 2, No.4, primavera de 1978.
- Bracken Paul. The Command and Control of Nuclear Forces, New Haven, Yale University Press, 1982, 252 pp.
- Brodie Bernard. "The Development of Nuclear Strategy" International Security, Vol 2, No.4, primavera de 1978
- Boothe Luce Clare. "A SALT Debate: Hard but fair bargaining". Strategic Review, Vol VII, No. 4, otoño de 1979
- Boothe Luce Clare. "Two Doctrines of War". Strategic Review. Vol V, No. 2, primavera de 1977
- Brodie Bernard. "The continuing Relevance on War" en von Clausewitz Carl. On War, trad de Michael Howard y Peter Paret, Princeton, Princeton University Press, c1976, 860pp
- Brown Seyom. The Faces of Power. Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Reagan, Nueva York, Columbia University Press, c1983, 672pp
- Brzezinski Zbigniew. "American Foreign Policy in a Rapidly Changing World". Atlantic Community Quarterly, Vol 17, No. 1, primavera de 1979
- Bundy Mc George. "Strategic Deterrence after Thirty Years". Atlantic Community Quarterly, Vol 17, No. 4, invierno de 1979-1980

- Bundy Mc George. "Early thoughts on Controlling the Nuclear Arms Race. A Report to the Secretary of State, January 1953". International Security, Vol 7, No. 2, otoño de 1982
- Bundy P. William. "The National Security Process. Plus ca Change...?" International Security, Vol 7, No. 3, invierno de 1982-1983.
- Burrows E William. "Ballistic Missile Defense: The Illusion of Security". Foreign Affairs, Vol 62, No 4, primavera de 1984
- Carnesale Albert y Charles Glaser. "ICBM Vulnerability. The cures are worse than the Disease. International Security, Vol 7, No. 1, verano de 1982
- Carnesale et al. Living with Nuclear Weapons, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1983, 254 pp.
- Coulam F. Robert. "New Defense Systems" en Gerald Benjamin. The Communications Revolution in Politics. Proceedings of The Academy of Political Science, Vol 34, No. 4, 1982
- Curl L Richard. "Strategic Doctrine in the Nuclear Age" Strategic Review, Vol III, No.1, invierno de 1975
- Dallek S Robert. Ronald Reagan. The Politics of Symbolism, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1984, 221pp
- Davis E Lynn y Harold Brown. "Nuclear Arms Control: Where do we Stand?". Foreign Affairs, Vol 62, No.5, verano de 1984
- Dean Jonathan. "Beyond First Use". Foreign Policy, No. 48, otoño de 1982.
- Deudney Daniel. "Unlocking Space". Foreign Policy, No. 53, invierno de 1983-1984
- Dunn A Keith & William Staudenmaier. "Strategy for Survival" Foreign Policy, No 52, otoño de 1983.
- Dyson Freeman. Weapons and Hope, Nueva York., Harper and Row Publishers, 1984, 340 pp.
- Ermarth W Fritz. "Contrasts in American and Soviet Strategic Thought. en Reichart John. ed. American Defense Policy, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1965, 1982, 860pp
- Estes M. Howard. "On Strategic Uncertainty". Strategic Review, Vol. XI, No.3, invierno de 1983
- Evans J William. "The Impact of Technology on U.S. Deterrent Forces". Strategic Review, Vol IV, No. 3, verano de 1976
- Falk Richard. Nuclear Weapons and International Law, Princeton, N.J., University of Princeton, 1981, 80 pp

- Freedman Lawrence. The Evolution of Nuclear Strategy. Londres, MacMillan en asociación con el Instituto de Estudios Estratégicos, c1981, 473 pp
- Freedman Lawrence. "The Strategy of Hiroshima". The Journal of Strategic Studies, Vol 1, No. 1, mayo de 1978
- Friedberg L Aaron. "A History of the U.S. Strategic Doctrine". The Journal of Strategic Studies, Vol 3, No. 3, diciembre de 1980.
- Frye Alton. "Strategic Build Down a Context for Restraint". Foreign Affairs, Vol 62, No 2, invierno de 1983-1984.
- Frye Alton. "Strategic Synthesis". Foreign Policy. No. 58, primavera de 1985.
- Gaddis John L. "The Long Peace. Elements of Stability in the Postwar International System" International Security, Vol 10, No. 4, primavera de 1986
- Gaddis John L. Strategies of Containment. Nueva York., Oxford University Press, 1982, 432 pp.
- Garn Jake. "The SALT II Verification Myth". Strategic Review, Vol VII, No. 3, verano de 1979
- Gilbert Felix. "From Clausewitz to Debruck and Hintze. Achievements and Failures of Military History". The Journal of Strategic Studies, Vol 3, No. 3, diciembre de 1980
- Goldblat Jozef. Agreements for Arms Control. A Critical Survey, Londres, Taylor and Francis LTD, 1982, 250pp
- Glaser L Charles. "Do we want the Missile Defense we can build?" International Security, Vol 10, No. 1, verano de 1985
- Gray S. Colin & Keith Payne. "Victory is Possible". Foreign Policy, No. 39, verano de 1980
- Gray S Colin & Jeffrey G. Barlow. "The Decline of American Military Power in the 1970's". International Security. Vol 10, No. 2, otoño de 1985
- Halliday Fred. The making of the Second Cold War. Londres, Verso Editions and NLB, c1983, 280 p.
- Hennessey J John. "Strategy and Readiness". Strategic Review. Vol IV, No. 4, otoño de 1976
- Hoerber P. Francis. "The B-1 a National Imperative" Strategic Review. Vol IV, No. 3, verano de 1976

- Howard E Michael. "Strategy and Policy in Twentieth Century Warfare" en Reichart F. John ed. American Defense Policy. Baltimore: John Hopkins University Press, 5 edición, 1982, 860 pp.
- Howard E Michael. "The Influence of Clausewitz" en von Clausewitz Carl On War, trad de Michael Howard y Peter Paret, Princeton N.J., Princeton Univesrity Press, c1976, 860pp
- Iklé Charles. "Principles of the Reagan Administration". Strategic Review. Vol XI, No. 4, otoño de 1983
- Jervis Robert. "Deterrence and Perception". International Security, Vol 7, No. 3, invierno de 1982-1983.
- Kahan H Jerome. Security in the Nuclear Age Developing U.S. Strategic Arms Policy. Washington D.C., The Brookings Institution, c1975, 361pp.
- Kaldor Mary. The Baroque Arsenal. Londres Andre Deutsch, 1981, 294 pp.
- Kaiser Karl et al. "Nuclear Weapons and the Preservation of Peace". Foreign Affairs, Vol 60, No. 5, verano de 1982
- Kanter Herschel. "The 1984-1988 Defense Program: The Debate Continues". Strategic Review, Vol XI, No. 2, primavera de 1983
- Kanter Herschel. "The Reagan Defense Program in early outline". Strategic Review, Vol IX, No. 3 verano de 1981
- Keegan John. "The Human Face of Deterrence". International Security, Vol 6, No. 1, verano de 1981
- Kennan F. George, Robers S McNamara et al. "Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance". Foreign Affairs. Vol 68, No. 4, primavera de 1982.
- Kennan F. George. The Nuclear Delusion Soviet-American Relations in the Atomic Age. Nueva York, Pantheon Books, c1976, 207pp.
- Keegan John "Grand Illusions\". The New York Review of Books, Vol XXXIII, No. 12, julio de 1986
- Keyes Gene. "Strategic Non-violent Defense. The Construct of an Option". The Journal of Strategic Studies. Vol 4, No. 2, junio de 1981.
- Kissinger Henry. Nuclear Weapons and Foreign Policy. N.Y. Norton & Company, c1969, 259 pp.
- Kober Stanley. "Swapping with the Empire". Foreign Policy, No. 54, primavera de 1984.
- Komer Robert. "Looking Ahead". International Security, Vol. 4, No. 1, verano de 1979

- Korb J Lawrence and Linda P Brady. "Rearming America. The Reagan Administration Defense Program. International Security. Vol 9, No. 3, invierno de 1984-1985.
- Krepon Michael .Strategic Stalemate. Nuclear Weapons and Arms Control in American Politics, Londres, MacMillan, c1984, 270pp
- Kugler Jacek. "Terror without deterrence. Reassessing the role of Nuclear Weapons". The Journal of Conflict Resolution. Vol 28, No. 3, septiembre de 1984
- Kull Steven. "Nuclear Nonsense" Foreign Policy, nO. 58, primavera de 1985
- Laird Melvin R. "A Strong Start in a Difficult Decade: Defense Policy in the Nixon-Ford Years". International Security, Vol 10, No. 2, otoño de 1985.
- Laurence Martin. "National Security in an Insecure Age". Atlantic Community Quarterly, Vol 21, No. 1, primavera de 1983
- Lebow Ned Richard. "Assured Strategic Stupidity: "The Quest for Ballistic Missile Defense". Journal of International Affairs, Vol 39, No. 1, verano de 1985
- Loeza Soledad. "Henry Kissinger: de la amenaza como instrumento para la paz" Foro Internacional, Vol XVII, No.2
- Lodal M Jean. "Deterrence and Nuclear Strategy" Daedalus, Vol 109, No. 4, otoño de 1980
- Long A Franklin. "Advancing Military Technology: Recipe for an Arms Race". Current History. Vol 82, No. 484, Mayo de 1983
- Luttwack N Edward. "Nuclear Strategy: The New Debate" Commentary. Abril de 1974
- Mandelbaum Michael. The Nuclear Question: The United States and Nuclear Weapons 1946-1976, Cambridge Mass., Cambridge University Press, c1979, 277 pp.
- May M Michael. "The U.S.- Soviet Approach to Nuclear Weapons" International Security. Vol. 9, No. 4, primavera de 1985.
- McNamara S Robert. "The Military Role of Nuclear Weapons: Perceptions and Misperceptions". Foreign Affairs, Vol 62, No. 1, otoño de 1983.
- Metzger Robert and Paul Doty. "Arms Control enters the Gray Area". International Security, vol 3, No. 3, invierno de 1978
- Miles E Rufus. Hiroshima. The Strange Myth of Half a Million American lives saved. International Security,. Vol 10, No. 2, otoño de 1985.

- Miller B. Linde. "Morality in Foreign Policy A Failed Consensus?" Daedalus, Vol 109, No. 3, verano de 1980.
- Most A Benjamin & Harvey Starr. "Conceptualizing War. Consequences for Theory and Research". The Journal of Conflict Resolution, Vol 27, No. 1, marzo de 1983.
- Myrdal Alva. The Game of Disarmament. How the United States and Russia run the Arms Race. Londres, Spokesman Bertrand Russel House, 1980, 397 pp.
- Nadal Alejandro. "Tecnología Militar y armamentos estratégicos". Revista Mexicana de Política Exterior, No. 9, octubre-diciembre de 1985
- Nardulli R. Bruce. "Clausewitz and the reorientation of Nuclear Strategy". The Journal of Strategic Studies. Vol 5, No. 4, diciembre de 1982
- Ned Lebow Richard. "The Cuban Missil Crisis: Reading the Lessons Correctly". Journal of International Affairs, Vol 98, No. 3, otoño de 1983
- Pauli W John & Wheeler O Michael. "A Strategic Concept for Defense". Strategic Review. Vol IV, No. 3, verano de 1976
- Panofsky Wolfgang K.H. "The Mutual Hostage Relationship between America and Russia". Foreign Affairs, Vol 52, octubre de 1973
- Payne B. Keith and Colin S. Gray. "Nuclear Policy and the Defensive Transition". Foreign Affairs. Vol 62, No. 4, primavera de 1984.
- Perle N Richard. "The Strategic Defense Initiative: Adressing some Misconceptions". Journal of International Affairs. Vol 39, No. 1, verano de 1985.
- Pogue C Forrest. "The military in a Democracy. International Security. Vol 3, No. 4, primavera de 1979, pp58-80
- Powell Robert. "The Theoretical Foundations of Strategic Nuclear Deterrence". Political Science Quarterly. Vol 100, No. 1, verano de 1985
- Powers C. Robert. "Flexible Response and External Force: A Contrast of U.S. and Soviet Strategies". Strategic Review. Vol 9, No. 1, verano de 1981
- Record Jeffrey. U.S. Nuclear Weapons in Europe Issues and Alternatives. Washington D.C. The Brookings Institution, c1974, 170 pp
- Richelson Jeffrey. "Population Targeting and U.S. Strategic Doctrine". The Journal of Strategic Studies. Vol 8, No. 1., marzo de 1985

Rose de Francois. "Inflexible Response". Foreign Affairs. Vol 61, No. 1, otoño de 1982. pp136-150

Rose P John. The Evolution of U.S. Army Nuclear Doctrine, 1945-1980. Boulder Col., Westview Press, c1980 252 pp.

Rosen P. Stephen. "Vietnam and the American Theory of Limited War". International Security. vol 7, No. 2, otoño de 1982 pp 83-113

Rosenberg David Alan. "A Smoking Radiating Ruin at the End of two Hours. Documents on American Plan for Nuclear War with the Soviet Union 1954-1955". International Security. Vol 6, No. 3, invierno 1981-1982, pp 3-38

Rosenberg Alan David. "The origins of overkill. Nuclear Weapons and American Strategy 1945-1960". International Security. Vol 7, No. 4, primavera de 1983

Rothschild Matthew y Keenen Peck. "Star Wars: The Final Solution" The Progressive, Vol 49, No.7, julio de 1985

Saunders M Richard. "Military Force in the Foreign Policy of the Eisenhower Presidency". Political Science Quarterly. Vol 100, No. 1, primavera de 1985.

Schelling R. Warner. "U.S. Strategic Nuclear Concepts in the 1970's. The search for sufficiently equivalent countervailing Parity". International Security. Vol 6, No. 2, otoño de 1981.

Schlesinger James. "Rethoric and Realities in the Stars War debate". International Security. Vol 10, No. 1, verano de 1985

Schlesinger R James. "The Evolution of American Policy towards the Soviet Union". International Security. Vol 1, No. 1, verano de 1976

Schwarz Urs. American Strategy. A New Perspective. Nueva York, Doubleday & Co., c1965, 178pp

Scoville Herbert. MX Prescription for Disaster, Cambridge, Mass., The MIT Press, c1981, 230pp

Senate Testimony. "The SDI in U.S. Nuclear Strategy". International Security. Vol 10, No. 1, verano de 1985

Slocombe Walter. "A SALT Debate: Hard but fair bargaining". Strategic Review. Vol VII, No. 4, otoño de 1979

Sloss Leon & Dean Millot. "U.S. Nuclear Strategy in Evolution?" Strategic Review. Vol XII, No. 1, invierno de 1984

- Snyder L Jack. The Soviet Strategic Culture Implications for Limited Nuclear Options. Sta Monica: Rand Co. 1977, 140pp.
- Steinbruner D. John & Thomas M Garwin. "Strategic Vulnerability: The Balance between Prudence and Paranoia". International Security. Vol 1, No. 1, verano de 1976.
- Steiner H Bary. "Using the absolute weapon Early Ideas of Bernard Brodie on the Atomic Strategy." The Journal of Strategic Studies. Vol 7, No. 4, diciembre de 1984.
- Tarr W David. American Strategy in the Nuclear Age. N.Y.: The Macmillan Co. c1966, 140 pp.
- Tatu Michel. "U.S.-Soviet Relations: A Turning Point?". Foreign Affairs, Vol 61, No. 3, primavera de 1983
- Taylor D. Maxwell. "The U.S. A Military Power Second to None?". International Security. Vol 1, No. 1, verano de 1976
- Thomson A James. "the LTRNF decision: Evolution of U.S. Theatre Nuclear Policy, 1975-1979, International Security, Vol 60. No.4, otoño de 1984
- Trachtenberg Marc. "The Influence of Nuclear Weapons in the Cuban Missile Crisis". International Security. Vol 10, No. 1, verano de 1985
- Tsipis Kosta. "The Uncertainties of a Preemptive Nuclear Attack". Scientific American, vol 249, No.5, noviembre de 1983,
- Turner Standsfield & George Thibault. "Preparing for the unexpected. The Need for a New Military Strategy". Foreign Affairs. Vol 61, No. 1, otoño de 1982.
- Vayrynen Raymo. "Eurostrategic Arms Race: Doctrine and their implications". Current Research on Peace and Violence. No.1, 1981.
- Weinberg M Alvin & Jack N Barken Bus. "Stabilizing Star Wars". Foreign Policy. No. 54, primavera de 1984.
- Weigley Russell Frank. The American Way of War. A history of United States Military Strategy and Policy, Nueva York, MacMillan, c1973, 584pp
- Weisskopf F Victor. "The Frontiers and Limits Science". Daedalus. Vol 113, No. 3, verano de 1984
- Williams C Robert ed. The American Atom. A Documentary History of Nuclear Policies from the Discovery of Fission to the present. 1939, 1984, Philadelphia, University of Pensilvania Press, c1984, 340pp
- Worner Manfred. "SALT II a European Perspective" Strategic Review, Vol Vii, No3, verano de 1979

Yankelovich Daniel and John Doble. "The Public Mood: Nuclear Weapons and the U.S.S.R." Foreign Affairs. Vol 63, No. 1, otoño de 1984