

# LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS EN LA POST GUERRA FRIA

*Alan Sweedler*

En este trabajo se analizan algunos elementos del actual debate sobre la política de seguridad de Estados Unidos después de la Guerra Fría. Primeramente, el autor explica los costos que implicó la política de contención frente a la Unión Soviética y, luego, la ampliación que ha sufrido el concepto de seguridad. Otro punto del debate que se aborda es la elaboración por parte del Departamento de Defensa de una nueva estrategia militar y las críticas que ha suscitado. Al mismo tiempo se refiere a la discusión acerca del presupuesto, que da luces sobre la política de seguridad y la estrategia militar. Finalmente, se mencionan algunos estudios sobre el papel internacional de los Estados Unidos en esta nueva era y se realizan algunas conclusiones: si bien Estados Unidos continuará siendo la principal potencia militar, los recursos destinados a este sector disminuirán, ya que se piensa que el verdadero poder estará basado tanto en la fuerza militar como en el poderío económico.

Por casi medio siglo, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el derrumbe de la Unión Soviética en 1991, la política exterior de los Estados Unidos se centró en una constante competencia con la Unión Soviética. Un elemento principal de la política norteamericana durante este período fue el intento físico, político y económico de "contener" a la Unión Soviética y a sus aliados. Gran parte de la política de seguridad y militar norteamericana ha estado, de una manera u otra, relacionada con esta política de contención y con el manejo de la amenaza primordial a la seguridad de los Estados Unidos, la posibilidad de un ataque nuclear y de destrucción por la Unión Soviética.

Con el fin de la Guerra Fría, se inició un gran debate en Estados Unidos reevaluando los principios básicos de la política exterior. Un elemento central de esta discusión es el desarrollo de una política de seguridad para esta nueva era y la estructura y objetivos de las Fuerzas Armadas. En este trabajo se tocarán algunos de los elementos de este debate y se ofrecerán algunas observaciones relativas a una futura política de seguridad norteamericana.

## Los costos de la contención

Los costos de la competencia militar entre los Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría fueron altos. En los últimos treinta años el presupuesto militar norteamericano sumó aproximadamente nueve mil millones de dólares, en dólares de hoy.<sup>1</sup> Durante gran parte de la Guerra Fría, el gasto militar de Estados Unidos fue 6% del PGB, como promedio. Si se incluye el interés de la deuda nacional vinculado al gasto de defensa, beneficios de los veteranos y ayuda militar externa, las cifras serían aún más altas.

Aunque no es posible conseguir estadísticas similares de la Unión Soviética, sabemos que los gastos militares constituían una gran parte de toda la capacidad productiva soviética. El efecto de estos altos gastos militares, sobre un período largo de tiempo, fue desastroso para la economía soviética. Hoy, uno de los problemas críticos que Rusia y la otras repúblicas enfrentan es este legado de la Guerra Fría.

Estados Unidos mantuvo importantes Fuerzas Armadas durante la mayor parte de la Guerra Fría: cerca de 2,5 millones de personal militar, entre 400 y 500 naves, incluyendo 13 portaaviones y, por cierto, un *stock* táctico y estratégico que en su punto más álgido, a comienzos de la década del sesenta, alcanzaba cerca de 30.000 cabezas nucleares. Actualmente, el arsenal nuclear norteamericano cuenta aproximadamente con 20.000 cabezas nucleares.<sup>2</sup>

Diferenciándose sólo por un ejército numéricamente mayor, de alrededor de 4,5 millones de hombres, las fuerzas soviéticas eran similares a las norteamericanas. La reducción de parte de este personal militar es otro legado con el cual tienen que vivir los líderes de la post Unión Soviética.

Estados Unidos también destinó fuerzas importantes fuera de su territorio, especialmente en Europa, Japón y Corea del Sur. Antes de la Guerra del Golfo, 435.000 soldados norteamericanos fueron asignados a 395 bases militares en 35 países.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>El gasto en defensa, en dólares de 1992, ha sido aproximadamente promediado en 300 mil millones en un período de treinta años. *Congressional Quarterly*, 25 de enero de 1992, p. 178 y David P. Barash, *The Arms Race and Nuclear War*, Wadsworth, 1987, p. 279.

<sup>2</sup>*The Military Balance*, 1991-1992, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, 1991.

<sup>3</sup>*The Defense Monitor*, Centro de Información sobre Defensa, vol. XX, Nº1, 1991, p. 1.

Si consideramos exclusivamente a Europa, se advierte que los Estados Unidos mantuvieron allí una presencia militar importante. Hace sólo cinco años, Estados Unidos tenía más de 300.000 soldados, 5.000 tanques, 700 aviones, 6.000 vehículos blindados y 2.500 piezas de artillería en Europa Occidental, especialmente en la ex República Federal de Alemania.<sup>4</sup> Si se incluyen dependientes y personal de apoyo, la presencia americana alcanzaba a más de un millón de personas. Además de estas fuerzas de tierra convencionales, Estados Unidos mantuvo miles de armas nucleares tácticas en Europa y una fuerza naval mayor asignada a las operaciones europeas. Más de la mitad del presupuesto militar norteamericano se destinó a la defensa de Europa Occidental.

Por su lado, los soviéticos mantuvieron fuerzas convencionales mucho más grandes en los países del Pacto de Varsovia y en la región Occidental de la Unión Soviética que los Estados Unidos en Europa Occidental: casi 2 millones de soldados, más de 6.000 aviones, 30.000 vehículos blindados y 14.000 piezas de artillería. Los soviéticos tenían, además, miles de armas nucleares tácticas en Europa.

A mediados de la década del ochenta, la OTAN y el Pacto de Varsovia gastaban más de seiscientos mil millones de dólares anuales en las fuerzas militares de Europa, casi dos tercios del gasto militar mundial.<sup>5</sup>

Una importante muestra del comienzo del fin de la Guerra Fría fue la firma del Tratado sobre las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (CFE), suscrito en la Cumbre de París de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), en noviembre de 1991. Bajo los términos del Acuerdo, las fuerzas convencionales en Europa serán reducidas drásticamente. El Cuadro I indica los tipos y las cantidades de equipamiento que se incluyen en este tratado.

Otra importante muestra del fin de la Guerra Fría fue el anuncio por parte de los Presidentes Bush y Gorbachov en 1991, relativo al retiro de las armas tácticas del mar y al fin del *status* de alerta de los bombarderos estratégicos y misiles.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup>*Arms Control Today*, enero-febrero de 1991, p. 2.

<sup>5</sup>Jonathan Dean, *Watershed in Europe*, Lexington Books, 1987, p. xiii.

<sup>6</sup>Eric Schmitt, "U. S. Considering Sharp Cuts in Multi-Warhead Missiles, Core of Nuclear Force", *New York Times*, 23 de enero de 1991, p. 1.

## ¿Qué es seguridad?

Durante la Guerra Fría existía un amplio consenso sobre el significado del término seguridad. Durante ese período, la seguridad se refería a la integridad física y la soberanía política de la nación-Estado. La seguridad se relacionaba principalmente con el objetivo, la función, la estructura y el costo de las Fuerzas Armadas. La política de seguridad fue formulada por un grupo pequeño de personas en la Casa Blanca, los Departamentos de Estado y Defensa, unos pocos pero poderosos congresistas y unos influyentes *think tanks*.

En la última década, esta definición restringida del término seguridad ha sido puesta en tela de juicio. Se han sugerido nociones más amplias de seguridad, incorporándose aspectos económicos, sociales y ambientales, así como también militares. El término "seguridad comprehensiva" es utilizado para describir estos conceptos más amplios de seguridad en algunas ocasiones.<sup>7</sup>

Una razón de primer orden para ampliar o redefinir el significado de seguridad ha sido el reconocimiento de que el poder económico de un Estado tiene gran importancia para el logro de sus objetivos de política exterior. Otra razón es una percepción creciente que temas ambientales —tales como la lluvia ácida, el calentamiento global y el hoyo en la capa de ozono— pueden y efectivamente tienen un efecto directo sobre la salud y seguridad de las personas, y que aquellos temas requieren cooperación regional y global.

Algunos congresistas ya han comenzado a notar los vínculos entre el medio ambiente y la seguridad. El Senador de Tennessee, Al Gore, ha recalcado que el medio ambiente global debería ser visto como un tema de seguridad nacional y ha presentado un equivalente ambiental a la Iniciativa de Defensa Estratégica, la Iniciativa Ambiental Estratégica. Las que siguen son palabras del Senador Gore: "...sabemos también que tal como el mundo ha vivido con la posibilidad de un desastre por medio de una guerra nuclear, ahora vive con la amenaza creciente de otro desastre creado por el hombre: un fracaso ambiental catastrófico."<sup>8</sup>

<sup>7</sup>Ver por ejemplo: Jessica Tuchman Matthews, "Redefining Security", *Foreign Affairs*, Primavera de 1989, V. 68, Nº168. Alan Tonelson, "What is the National Interest?", *The Atlantic*, julio de 1991.

<sup>8</sup>Senador Al Gore, discurso realizado en la Academia Nacional de Ciencias, 1º de mayo de 1989.

### *Economía interna*

Hasta mediados de los años setenta, la mayoría de los gestores de política sostenían que los Estados Unidos era, mundialmente, tanto el líder económico como militar. En los últimos quince años, en el público y las élites ha crecido la percepción que mientras Estados Unidos sigue siendo el líder militar mundial, su economía interna y su posición económica global ha sufrido un serio deterioro.

Por primera vez en el período post Segunda Guerra Mundial, el ingreso real del americano promedio se ha reducido. Los promedios de los salarios reales de los trabajadores americanos son más bajos ahora que en 1973. Probablemente por primera vez en la historia de Estados Unidos, existe una percepción generalizada entre los hijos de familias de clase media que su nivel de bienestar será menor que el de sus padres.

También existe una creciente disparidad entre los ricos y los pobres, unido a la disminución de la clase media. Un informe reciente del Federal Reserve Bank demuestra que entre 1973 y 1989, mientras el ingreso familiar real creció en un 14% para un quinto de las familias americanas, disminuyó en tres quintos para familias de las clases baja y media.<sup>9</sup> Un informe más reciente señala que en 1989 el 1% de las familias americanas de clase alta concentraban mayor riqueza que el 90% restante.<sup>10</sup>

Cuando se les pregunta por sus mayores preocupaciones, la mayoría de los americanos mencionan la economía. Esta creciente preocupación por la economía nacional se ha traducido en una mayor presión ejercida sobre el gobierno y especialmente sobre la administración para que se preste mayor atención a los asuntos nacionales en vez del ámbito externo. El nuevo Director de la CIA, Robert Gates, anunció que un tercio del presupuesto de la CIA, sería utilizado para pesquisar información relativa al campo económico.

<sup>9</sup>Eugene Koch, "Recent Real Income and Wage Trends in the United States", *FRBNY Quarterly Review*, verano de 1991, pp. 36-39.

<sup>10</sup>"Fed Report Gives New Data on Gains by Richest in the 80s", Sylvia Nasar, *New York Times*, 21 de abril de 1992, p. A1.

## Arquitecturas de seguridad

Además de replantear la naturaleza de la seguridad, se ha discutido mucho acerca de las distintas formas que asumen las alianzas y acuerdos de seguridad, las denominadas "arquitecturas de seguridad". La seguridad "colectiva" y los "conciertos" de naciones son sólo dos ejemplos de organizaciones de seguridad diferentes a los conceptos familiares tales como la seguridad común.<sup>11</sup> La seguridad común supone un grupo de Estados, un bloque aliado en contra de otro. La OTAN y el desaparecido Pacto de Varsovia son ejemplos de este tipo de seguridad. La seguridad colectiva, por otro lado, va más allá de los bloques para incluir todos o por los menos la mayoría de Estados en una región. Se basa en la idea que la seguridad de un Estado está vinculada a la seguridad de otros Estados en la región. Por lo tanto, un conflicto dentro o entre Estados de la misma área geográfica se convierte en una preocupación para el resto. La seguridad colectiva tiene como objetivo incorporar a todos los Estados participantes en las decisiones que afectan la seguridad regional.

La Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) podría ser considerada como un tipo de acuerdo de seguridad colectiva. Conocido como el proceso de Helsinki, tuvo sus comienzos en 1975 y se pensó que sería una manera de juntar a todos los Estados europeos, Estados Unidos y Canadá con el fin de discutir temas relativos a los derechos humanos, desarrollo económico y seguridad. Hoy en día tiene 51 miembros, entre los cuales se incluyen todos los Estados europeos, las repúblicas de la ex Unión Soviética, Croacia y Eslovenia. Es el único foro paneuropeo en el cual el tema de seguridad se toca. La CSCE se ha establecido como una organización paraguas, bajo la cual varios acuerdos militares importantes se negociaron durante la Guerra Fría, específicamente el Tratado CFE ya mencionado y una serie de Medidas para el Establecimiento de Confianza y Seguridad (CSBMs). Las CSBMs han tenido particular importancia en la estabilización de la situación militar en Europa, pues establecen un sistema de notificación previa acerca de movimientos importantes

<sup>11</sup> Ver por ejemplo: Kupchan y Kupchan, "Concerts, Collective Security, and the Future of Europe", *International Security*, verano de 1992, V. 16, N°1 pp. 114-161; James Goodby, "Commonwealth and Concert: Organizing Principles of Post Containment Order in Europe", *The Washington Quarterly*, verano de 1991; R. C. Johansen, "Lessons for Collective Security", *World Policy Journal*, verano de 1991, V. 8, N°3, pp. 561-674; Alan Sweedler, "The U.S. Role in Future European Security", *New European Security*, Comité Finés para la Seguridad Europea, Helsinki, 1992.

de tropas y de planes detallados relativos a los ejercicios militares. La CSCE, la Comunidad Europea y las Naciones Unidas, actualmente están intentando presionar por el fin de la lucha dentro de la ex Yugoslavia y de resolver la disputa entre Azerbaijón y Armenia.

A pesar de ser difícil y complicada de manejar, la CSCE o algo parecido a ella, podría surgir como el sistema de seguridad paneuropeo del próximo siglo. Al mismo tiempo, la OTAN seguirá siendo el medio principal para la presencia militar norteamericana en Europa en el futuro próximo.

Hemos mencionado la seguridad colectiva porque pensamos que podría servir de punto inicial para los debates referentes a los acuerdos de seguridad en América de Sur durante esta década y en el futuro.

### **Estrategia militar norteamericana en la nueva era**

A pesar que los debates acerca de la ampliación de la definición de seguridad y el desarrollo de diversos tipos de organizaciones de seguridad ya están en camino en la comunidad académica y en un grado menor en el Congreso norteamericano y en la administración, muchos de estos conceptos aún tienen que ser incorporados a los planes del Departamento de Defensa.

El Departamento de Defensa ha desarrollado una estrategia y un presupuesto para cubrir los próximos cinco años. El General Colin Powell, Comandante en Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, emitió un documento en enero de 1992, titulado *Estrategia Militar Nacional de Estados Unidos* en el cual se presenta un esquema de la estrategia militar y se describen los niveles de fuerza para su implementación.<sup>12</sup> Powell describe la "Estrategia Nacional de Defensa" basada en cuatro pilares: "Disuasión y Defensa Estratégica", "Presencia de Adelanto", "Respuesta a Crisis" y "Reconstitución". Brevemente, "Disuasión Estratégica" se basa en la idea de la ex Unión Soviética reteniendo miles de armas nucleares y de otros Estados potencialmente hostiles desarrollando armas de destrucción global. Bajo estas premisas, "...el mantenimiento de medios de disuasión modernos, capaces y seguros sigue siendo la principal prioridad de

<sup>12</sup> Colin L. Powell, *The Military Strategy of the United States*, U. S. Government Printing Office, ISBN 0-16-036125-7, 1992.

defensa de Estados Unidos." Para protegerse en contra de la proliferación de misiles balísticos globales, el programa SDI ha sido rediseñado creándose un sistema que otorgue Protección Global en Contra de Golpes Limitados (GPALS). "Presencia de Adelanto", se refiere a la destinación de tropas americanas y de mantención de equipos militares en países extranjeros. La cantidad de tropas destinadas al extranjero en el futuro será reducida en contraste con los niveles actuales. Los planes del Pentágono prevén una reducción de tropas en Europa en una cifra de 150.000 para el año 1995. Durante gran parte de la Guerra Fría, Estados Unidos mantuvo alrededor de 330.000 soldados en Europa Occidental. También existen proyectos para reducir las tropas americanas en Japón y Corea del Sur.

"Respuesta a Crisis" es la capacidad de responder a una crisis regional, ya sea unilateralmente o como parte de una fuerza multilateral. "Reconstitución" incluye formación, entrenamiento y desplazamiento de nuevas unidades de combate y es diferente a la movilización. La "Estrategia Nacional" establece:

"En la medida que reduzcamos el tamaño de nuestras fuerzas militares en respuesta al fin de la amenaza global, debemos preservar una capacidad creíble para prever posibles enemigos los cuales podrían competir con Estados Unidos. Esta capacidad de "Reconstitución" tiene como fin prevenir la militarización de tal poder y, si la disuasión fracasa, proveer una capacidad global de lucha."<sup>13</sup>

Powell enumera ocho "principios estratégicos" sobre cuya base se construirían los Pilares de la Defensa Nacional: disposición, seguridad colectiva, control de armas, superioridad marítima y espacial, agilidad estratégica, superioridad tecnológica en la proyección del poder y fuerza decisiva.

Incluido en la seguridad colectiva, la "Estrategia Nacional" reconoce que a pesar de que "...el nuevo orden internacional se caracterizará por un creciente consenso de que la fuerza no puede ser utilizada para solucionar disputas..." y que los Estados Unidos podrían tener que pelear como parte de coaliciones *ad hoc*, los Estados Unidos "...tienen que resguardar la capacidad para operar independientemente, como dictan nuestros intereses." Una vez que la decisión de adoptar una acción militar ha sido tomada, las fuerzas necesarias para ganar tienen que ser rápidamente reunidas por medio

<sup>13</sup>*Ibid.*, p. 7.



de "...la aplicación de fuerza decisiva para sobrepasar a nuestros adversarios y así ponerle fin a los conflictos rápidamente con una mínima pérdida de vida."

La "Estrategia Nacional" asume que las amenazas a la seguridad norteamericana tenderían a ser regionales más que globales. Las regiones específicas mencionadas como áreas de posible conflicto son Europa, el Medio Oriente y Asia.

Bajo el nombre de Operaciones de Presencia de Adelanto, la Estrategia Nacional establece claramente el compromiso de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos para luchar contra la producción y el tráfico de drogas:

"La detección y la reducción importante de la producción y del tráfico de drogas ilegales es una misión de alta prioridad de seguridad nacional para nuestras Fuerzas Armadas. El Presidente y el Secretario de Defensa han ordenado que se trate esta amenaza a nuestra seguridad. Bajo la Estrategia Nacional de Drogas del Presidente, estamos encargados de liderar el ataque a la oferta de drogas desde el extranjero."<sup>14</sup>

### *Estructura de Fuerza Militar Básica*

Para llevar a cabo la "Estrategia Nacional", se describe una Fuerza Base, de la cual en tiempos de paz se destina aproximadamente un 15% a la defensa estratégica, un 15% a la presencia de adelanto y un 70% en las fuerzas de respuesta a crisis dentro de Estados Unidos. La Fuerza Base, planificada para estar funcionando en 1995, será mucho más pequeña que la fuerza actual. El Cuadro II muestra un esquema de la composición de la Fuerza Base. Como se puede ver en este cuadro, el Ejército se reduciría de 16 a 12 divisiones activas, la Armada de 530 a 450 buques y la Fuerza Aérea de 22 a 15 aviones de guerra.

### *Guía de Planificación de Defensa*

Además de la *Estrategia Nacional Militar*, la cual fue dada a conocer como documento público por el General Powell, el *New York Times* ha publicado extractos de un borrador de la Guía de Planificación de Defensa, un documento interno de la administración política enviado

---

<sup>14</sup>*Ibid.*, p. 15.

a líderes militares y a los directores civiles del Departamento de Defensa para instruirlos acerca de cómo preparar sus fuerzas, presupuestos y estrategia para el resto de la década.<sup>15</sup>

Los extractos publicados por el *Times* tratan algunos de los temas mencionados en la *Estrategia Nacional Militar* y es más específico en la descripción de los intereses de seguridad de Estados Unidos. La misión política y militar de los Estados Unidos en la era post Guerra Fría es "...asegurar que ninguna otra superpotencia pueda emerger en Europa Occidental, Asia o en los territorios de la ex Unión Soviética." Esto claramente tiene como fin prevenir contra el establecimiento de una Unión Europea Occidental militarmente poderosa, que sería el brazo de seguridad de la Comunidad Europea, una reaparición militar fuerte en Japón y la remilitarización de Rusia.

Para mantener el predominio de Estados Unidos en los asuntos mundiales, éste tiene que "...tomar en cuenta los intereses de los países industrializados avanzados para desalentarlos a competir contra nuestro liderazgo o de buscar cambios en el sistema político y económico establecido." El punto central es la dominación benévola de Estados Unidos, claramente opuesta al concepto de seguridad colectiva desarrollándose a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La Guía de Planificación también menciona amenazas y riesgos regionales específicos. Para prevenir la reaparición del peligro de la Unión Soviética, Estados Unidos debería apoyar a los nuevos Estados sucesores de la Unión Soviética en sus esfuerzos por establecer gobiernos democráticos. "Una alianza democrática con Rusia y las otras repúblicas sería el mejor resultado para los Estados Unidos." Estados Unidos tiene que seguir protegiéndose en contra de un fracaso de la democracia en Rusia y el renacimiento de una fuerza militar agresiva.

En el futuro cercano, "...las preocupaciones claves para Estados Unidos serán la capacidad de Rusia y de las otras repúblicas para desmilitarizar sus sociedades, transformar sus industrias bélicas en producción civil, eliminar o en el caso de Rusia radicalmente reducir sus arsenales nucleares, mantener un comando y control firme sobre las armas nucleares, y evitar la divulgación de experiencia y tecnología militar avanzada a otros países."

<sup>15</sup> Patrick E. Tyler, "U. S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop", *New York Times*, 8 de marzo de 1992, p. 1.

En Europa Occidental, se considera clave el preservar a la OTAN como primer instrumento de defensa Occidental y además como una vía para la participación e influencia norteamericana en los asuntos de seguridad europeos. Mientras los Estados Unidos apoyen la meta de la integración europea, "...tenemos que buscar la manera de impedir el surgimiento de acuerdos de seguridad limitados a los europeos que podrían debilitar a la OTAN, especialmente la estructura de mando integrado de la alianza."

En Europa del Este y Central, la Guía de Defensa sugiere extender compromisos de seguridad análogos a los que mantiene Estados Unidos con los países del Golfo Pérsico. Además promueve asociarse con la Comunidad Europea y establecer vínculos más fuertes con la OTAN. La Guía establece claramente que "si reapareciera la amenaza proveniente de los Estados sucesores de la Unión Soviética, deberíamos planificar y luchar contra tal amenaza dentro de Europa Oriental, si existiera la decisión aliada de actuar de tal forma."

Se mencionan otras regiones tales como Asia Oriental y el Pacífico, el Medio Oriente y Asia Suroccidental. Los Estados Unidos deben "...mantener su *status* militar como poder militar de primera importancia" en el Lejano Oriente y en el Medio Oriente, el "...objetivo total es mantenerse como el poder externo predominante dentro de esta región y resguardar el acceso norteamericano y occidental al petróleo de la región."

En América Latina, Cuba es considerada un área de inestabilidad y los Estados Unidos deben proveer lo necesario para contraatacar una variedad de contingencias cubanas, tales como "...una provocación militar en contra de Estados Unidos o un Aliado Norteamericano o inestabilidad política y conflicto interno en Cuba."

### *Reacción a la Estrategia Militar*

La *Estrategia Nacional Militar* y la Guía de Planificación para la Defensa fueron diseñadas principalmente dentro del Departamento de Defensa y constituyen sólo parte de un proceso que también incluye al Presidente, al Congreso e indirectamente al público. No resulta sorprendente por lo tanto, que la estrategia militar esquematizada más arriba sea fuente de crítica tanto dentro de Estados Unidos como fuera.

Dentro del Partido Republicano, Patrick J. Buchanan, que compitió en contra del Presidente Bush en el comienzo de las prima-

rias, manifestó: "ésta (la estrategia militar) es una fórmula para intervenciones norteamericanas infinitas en conflictos y guerras aún cuando no exista un interés norteamericano seriamente comprometido."<sup>16</sup> Muchos demócratas asimismo criticaron la estrategia propuesta porque iba en contra de su deseo de implementar mayores reducciones al presupuesto de defensa y de enfatizar el colectivismo en la seguridad internacional. El Senador Joseph R. Biden, un influyente integrante del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, manifestó que mientras él concordaba con algunos de los objetivos de esta política como por ejemplo combatir contra la proliferación de armas de destrucción masiva, existía un problema en cuanto a que "...la visión del Pentágono vuelve a la vieja noción de Estados Unidos como el policía mundial, una idea que mantendría el presupuesto de defensa al mismo nivel." Biden aconsejó una estrategia alternativa, que los Estados Unidos siguieran el curso de una política de "poder colectivo" por medio de las Naciones Unidas, una opción que está efectivamente contrapuesta a la política del Departamento de Defensa.<sup>17</sup>

John Steinbrunner, un analista académico del Brookings Institution, afirmó que, a pesar de que muchas de las metas de la política pueden ser elogiadas, su tono medio chauvinista podría llevar a nuestros aliados a "desafiarnos en términos del logro militar. Las personas desarrollarán capacidades diseñadas para compensar las nuestras", particularmente si los Estados Unidos asume que ningún grupo de países puede anhelar la dominación regional dado que eso significaría enfrentarse con la superpotencia norteamericana.<sup>18</sup>

Un plan alternativo a la Estrategia de Defensa del Departamento de Defensa fue presentado por el miembro de la Cámara de Representantes, Les Aspin, Director del Comité de la Cámara sobre las Fuerzas Armadas. Una comparación del nivel actual de las fuerzas, lo previsto por la Estrategia Nacional y las del Plan Aspin se recoge en el Cuadro III.

Por lo general, el Plan Aspin requiere de una cantidad menor de divisiones del ejército, aviones y buques, y recortaría en un monto de 48 mil millones de dólares el plan quinquenal de la administración.

---

<sup>16</sup>"Lone Superpower Plan: Ammunition for Critics", Patrick E. Keller, *New York Times*, 10 de marzo de 1992, p. 6.

<sup>17</sup>*Ibid.*

<sup>18</sup>*Ibid.*

El presupuesto final tendría que ser decidido en conjunto por la Administración y el Congreso.

## Presupuesto de defensa

El debate acerca del presupuesto de defensa es el campo dentro del cual varios sectores gubernamentales se reúnen para decidir el presupuesto final. Los niveles de gasto en defensa y los *ítems* específicos dentro de dicho presupuesto frecuentemente nos dan una mejor percepción general acerca de la política de seguridad amplia y la estrategia militar. Sin necesidad de decirlo, tomar decisiones referente al plan de gasto en defensa puede ser, y efectivamente es, un proceso altamente politizado, particularmente en años electorales. El debate este año está especialmente polarizado porque de hecho es un año electoral y la situación internacional ha cambiado radicalmente en los últimos años.

El Cuadro IV muestra el gasto norteamericano en defensa durante un período de veinte años, desde 1972 hasta 1992, y algunas de las probables medidas para abaratar costos consideradas por el *Congressional Quarterly*.

El presupuesto quinquenal total presentado al Congreso por la administración es cercano a los 1,2 trillones de dólares. La administración ha señalado que esto conducirá a un ahorro aproximado de 50 mil millones en contraste a lo que habría sido el gasto si la Guerra Fría no hubiera terminado.

Los críticos del plan de gasto de la administración sostienen que el gasto en defensa debería ser recortado mucho más, si se toma en cuenta la gran diferencia de la situación internacional actual. Ellos argumentan que los recursos deberían ser trasladados del presupuesto de defensa a programas nacionales, específicamente aquéllos que mejorarían la competitividad de la industria americana en la economía mundial. Algunos se refieren a esto como un "dividendo de paz". Una de las opciones ofrecidas por el presupuesto de Les Aspin prevé ahorros de 168 mil millones de dólares, en contraste con el presupuesto del Presidente. Otros fuera del Gobierno piden aún mayores cortes.<sup>19</sup> El Senador Sam Nunn, Director del Comité del Senado sobre las Fuerzas Armadas y uno de los miembros más influyentes

<sup>19</sup>"1,5 Trillion Defense", Lesley Gelb, *New York Times*, 17 de abril de 1992, p. A17.

dentro del Senado en lo referente a los asuntos militares, no apoyó reducciones significativas al presupuesto de 1993 de la administración que sumaba 281 mil millones, pero sí estuvo a favor de recortes de 30 mil millones a 35 mil millones de dólares en los gastos de defensa hasta el año 1998.<sup>20</sup>

## Otros puntos de vista sobre seguridad

En esferas fuera del gobierno, se ha discutido mucho acerca del rol internacional de los Estados Unidos en la era post Guerra Fría. Mencionaré sólo algunos de estos estudios para darle al lector una idea acerca de esta literatura.

Robert J. Art, un profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brandeis, ha dado una mirada abarcadora del poder y los objetivos americanos en la década de los noventa.<sup>21</sup> Argumenta que los Estados Unidos deberían adoptar una postura militar global basada en la mantención de un nivel reducido de fuerzas en Europa (de 30.000 a 50.000) y en el Lejano Oriente, y que los Estados Unidos deberían hacer un llamado por el retiro de Israel de los territorios ocupados, unido a una alianza israelí-americana con fuerzas norteamericanas dentro de Israel, para garantizar la seguridad de este último.

Zbigniew Brzezinski, el Asesor de Seguridad Nacional del Presidente Carter, ha desarrollado una política de "compromiso global selectivo".<sup>22</sup> Brzezinski afirma que en la era post Guerra Fría "las ideas nacionalistas tradicionales de autosuficiencia militar han pasado a ser obsoletas", y que cada vez más la seguridad colectiva y un sistema comercial internacional abierto son los elementos percibidos como importantes para la seguridad nacional.

Brzezinski cree que la seguridad internacional en el período post Guerra Fría dependerá probablemente de: el grado en el cual Europa Occidental profundice su unidad política y militar; el grado en el cual la transformación en camino en la antigua Unión Soviética continúe sin producir una reacción; el Lejano Oriente moviéndose hacia un sistema regional de seguridad que incluya a Estados Unidos,

<sup>20</sup>*Defense News*, 30 de marzo al 5 de abril de 1992, p. 12.

<sup>21</sup>Robert J. Art, "A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War", *International Security*, primavera de 1991, V. 15, N°4, pp. 5-53.

<sup>22</sup>Zbigniew Brzezinski, "Selective Global Commitment", *Foreign Affairs*, otoño de 1991, pp. 1-20.

Japón, China y la ex Unión Soviética (ahora Rusia); y algunos acuerdos de paz en el Medio Oriente.

El académico rechaza los llamados a regresar al antiguo aislamiento norteamericano y piensa que:

"...las alternativas verdaderas son las siguientes: o un mundo de desorden creciente... produciéndose un quiebre catastrófico en la seguridad global; o una incipiente estructura de seguridad mundial, derivada de una amplia y progresivamente autosuficiente cooperación regional, respaldado por compromisos norteamericanos selectivos y apropiados."<sup>23</sup>

Volviendo a Europa, una región aún vital para la seguridad de Estados Unidos, James Goodby, ex Embajador norteamericano en la Conferencia de Desarme en Europa y uno de los principales gestores de los acuerdos de Estocolmo de 1986 referentes a medidas de confianza y establecimiento de seguridad en Europa, ha desarrollado la idea de un concierto dentro de Europa y una mancomunidad entre Estados Unidos y Europa:

"La tarea del futuro es encontrar un curso para la política norteamericana que rechace la meta imposible de una comunidad global utópica, tanto como los consejos negativos que ven a Europa condenada a guerras hobbesianas de "todos contra todos". La mancomunidad y el concierto son metáforas para una política que posiblemente reemplazaría la contención y desarrollaría un nuevo orden mundial con claros objetivos en la peligrosa década que enfrentamos."<sup>24</sup>

## Comentarios finales

Hoy el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de un nuevo y distinto sistema internacional es un hecho generalmente aceptado por la mayoría de los sectores de opinión norteamericanos. La política exterior y la política de seguridad norteamericana en este nuevo sistema son temas que suscitan gran debate y discusión. Ya se han entregado algunos de los elementos que se discuten y ahora me gustaría ofrecer algunos comentarios propios.

---

<sup>23</sup>*Ibid*, p. 20.

<sup>24</sup>James Goodby, "Commonwealth and Concert: Organizing Principles of Post Containmentment Order in Europe", *The Washington Quarterly*, verano de 1991, p. 88.

En un futuro cercano, Estados Unidos probablemente continuará como el poder militar predominante. Una razón básica para esto es que a pesar del fin de la Guerra Fría y de la Unión Soviética, la mayoría de los norteamericanos apoyan lo que ellos piensan que es una "defensa fuerte". Lo que probablemente sí va a cambiar en el futuro, sin embargo, es que los recursos destinados al sector militar disminuirán. La razón principal detrás de tal situación es que, sin que ocurra un imprevisto como la aparición de una amenaza militar, más y más gestores de política y ciudadanos corrientes están empezando a pensar que el verdadero poder en la nueva era estará basado no sólo en capacidad militar sino que además en poderío económico.

Sin una amenaza claramente definida en contra de los intereses de seguridad norteamericanos, será más difícil mantener el consenso político amplio que existió durante la Guerra Fría para apoyar los niveles actuales, o levemente reducidos, de gasto en defensa para más que unos pocos años.

Un factor, que si actuará a favor de la mantención de los niveles de gasto actuales, será la gran cantidad de empleos relacionados con la industria de defensa.<sup>25</sup> Aun tomando esto en cuenta, es probable que dentro de unos años, a medida que los norteamericanos se familiaricen con el nuevo sistema internacional, podrían desarrollar poderosas presiones políticas para destinar recursos a la economía interna con el fin de estar mejor capacitados para competir con otras naciones poderosas y bloques que están emergiendo.

Mi opinión es que probablemente veremos un retiro considerable de fuerzas norteamericanas desde otros países en la próxima década, especialmente de Alemania y Japón. Esto no se debe sólo a los temas domésticos recién mencionados, sino además a las nuevas generaciones europeas y japonesas que no ven la necesidad de tropas norteamericanas en sus países. Al mismo tiempo, probablemente existirá la presión para reducir nuestro arsenal nuclear a sólo algunos miles de cabezas nucleares, pero únicamente si aún la cantidad es mayor que la de las otras potencias nucleares.

La estructura y los niveles de las Fuerzas Armadas en los próximos cinco años probablemente se encontrarán en un punto medio entre la Estrategia Militar Nacional y el Plan Aspin, ambos se muestran en el Cuadro III.

---

<sup>25</sup>La industria de defensa actualmente emplea alrededor de 3,1 millones de norteamericanos de un universo laboral cercano a los 100 millones de trabajadores, *New York Times*, 21 de abril de 1992, p. A14 (editorial).



CUADRO I

Armas en Europa antes y después del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales (CFE)

1.- ARSENAL DE LA OTAN

	Tanques		ACVs*		Artillería		Aviones		Helicópteros		Total	
Bélgica	359	334	1.282	1.099	376	320	191	232	0	46	2.208	2.031
Gran Bretaña	1.198	1.015	3.193	3.176	636	636	842	900	368	384	6.237	6.111
Canadá	77	77	277	277	38	38	45	90	12	13	449	495
Dinamarca	419	353	316	316	553	553	106	106	3	12	1.397	1.340
Francia	1.358	1.306	4.125	3.820	1.330	1.292	700	800	429	352	7.942	7.570
Alemania <sup>a</sup>	4.799	4.166	3.129	3.446	2.428	2.705	656	900	306	306	11.318	11.523
Grecia	1.725	1.735	1.852	2.534	1.941	1.878	480	650	0	18	5.998	6.815
Islandia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Italia	1.912	1.348	3.591	3.339	2.222	1.955	584	650	169	142	8.478	7.434
Luxemburgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Holanda	913	743	1.467	1.080	838	607	196	230	91	69	3.505	2.729
Noruega	205	170	146	225	532	527	90	100	0	0	973	1.022
Portugal	146	300	259	430	334	450	96	160	0	26	835	1.366
España	854	794	1.259	1.588	1.373	1.310	252	310	28	71	3.766	4.073
Turquía	2.888	2.795	1.554	3.120	3.202	3.523	589	750	0	43	8.233	10.231
Estados Unidos	5.904	4.006	5.747	5.372	2.601	2.492	704	784	279	518	15.235	13.172
Totales	22.757	19.142	28.197	29.822	18.404	18.286	5.531	6.662	1.685	2.000	76.574	75.912

2.- ARSENAL DEL PACTO DE VARSOVIA

	Tanques		ACVs*		Artillería		Aviones		Helicópteros		Total	
Bulgaria	2.416	1.475	2.010	2.000	2.474	1.750	387	235	44	67	7.331	5.527
Checoslovaquia	3.035	1.435	4.359	2.050	3.485	1.150	369	345	56	75	11.304	5.055
Hungría	1.345	835	1.720	1.700	1.047	840	110	180	39	108	4.261	3.663
Polonia	2.850	1.730	2.377	2.150	2.300	1.610	654	460	29	130	8.210	6.080
Rumania	2.851	1.375	3.135	2.100	3.819	1.475	407	430	104	120	10.316	5.500
Unión Soviética	20.694	13.150	29.348	20.000	13.828	13.175	6.445	5.150	1.330	1.500	71.645	52.975
Totales	33.191	20.000	42.949	30.000	26.953	20.000	8.372	6.800	1.602	2.000	113.067	78.800

La primera columna corresponde al período anterior al CFE y la segunda al posterior

Este cuadro refleja los arsenales post CFE como se acordó por los miembros de cada bloque militar. El *stock* actual puede ser menor si los países eligen no asignar la misma cantidad de armas permitidas.

<sup>a</sup> Las armas de la ex República Democrática Alemana a la fecha de la firma del Tratado van en contra de los límites de la OTAN pero están excluidas de los totales de arriba. El arsenal de la ex RDA incluye: 2.334 tanques; 6.649 vehículos de combate blindados; 2.216 artillería; 408 aviones; y 51 helicópteros.

\* Vehículos de combate blindados.

Fuente: *Arms Control Today*, enero-febrero 1991.

**CUADRO II**  
**Composición de Fuerza**

		<i>FY91</i>	<i>Fuerza de Base</i>
ESTRATEGIA	Bombarderos	B-52 + B-1	B-52H + B-1 + B-2
	Misiles	1.000 34	550 18
EJÉRCITO	Activo	16 divisiones	12 divisiones
	Reserva	10 divisiones	6 divisiones
	Cuadro		2 divisiones
ARMADA	Buques	530 (15 CVBGs)	450 (12 CVBGs)
	Activo	13 aviones	11 aviones
	Reserva	2 aviones	2 aviones
INFANTERÍA DE MARINA	Activo	3 MEFs	3 MEFs
	Reserva	1 Division/Wing	1 Division/Wing
FUERZA AÉREA	Activo	22 FWE	15 FWE
	Reserva	12 FWE	11 FWE

CVBGs: Carrier Battle Group      MEF: Marine Expeditionary Force      FWE: Fighter Wing Equivalent

Fuente: Colin L. Powell, *The Military Strategy of the United States*, 1992, p. 19.

### CUADRO III

#### Comparación de las fuerzas

	<i>Actual</i>	<i>Bush</i>	<i>Aspin</i>
<u>Ejército</u>			
Divisiones activas	16	12	9
Divisiones de reserva	10	6 <sup>1</sup>	6
<u>Infantería de Marina</u>			
Divisiones activas	3	2.3	2
Divisiones de reserva	1	1	1
<u>Fuerza Aérea</u>			
Aviones de combate activos	22	15	10
Aviones de combate de reserva	12	11	8
<u>Armada</u>			
Buques (total)	528	450	340
Transportes <sup>2</sup>	14	12	11
Submarinos de ataque	87	80	40
Barcos anfibios	65	50	50
<u>Sealift</u>			
<i>Fast sealift ships</i>	8	8 <sup>3</sup>	24
<i>Prepositioning Ships</i>	8	8 <sup>3</sup>	24

<sup>1</sup>No incluye cuadros guías de dos divisiones adicionales.

<sup>2</sup>No incluye un transporte de entrenamiento.

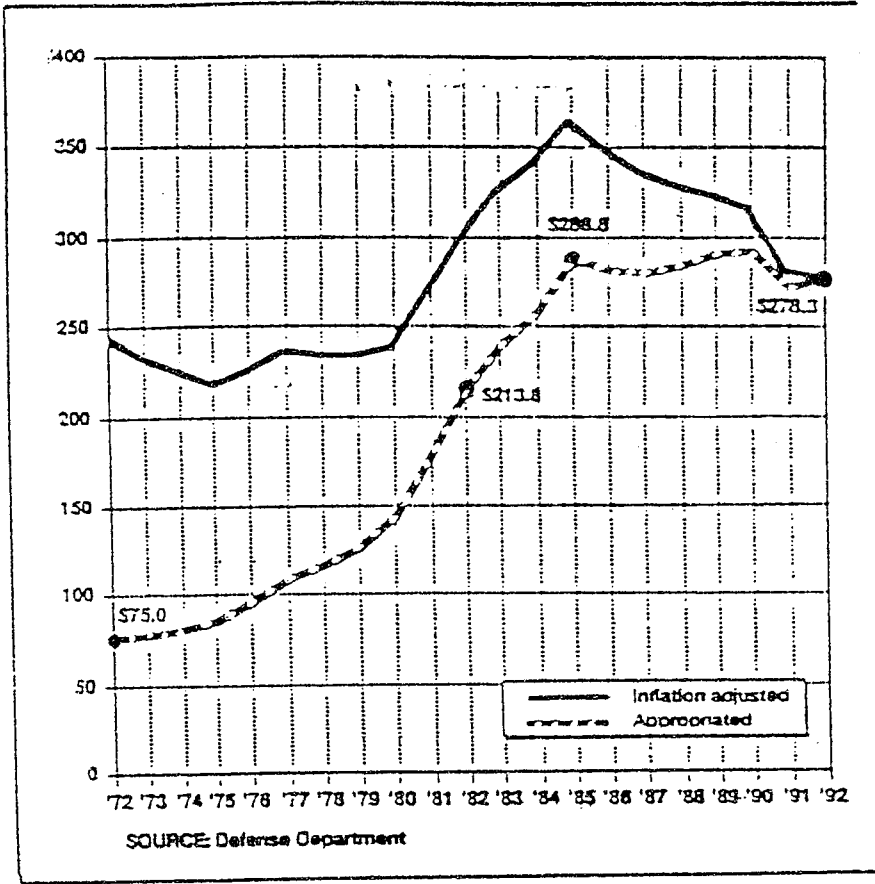
<sup>3</sup>No incluye una propuesta pendiente para gastar 3 billones de dólares.

**Nota:** Una división generalmente incluye de 17.000 a 20.000 tropas; una Fuerza Aérea de combate generalmente incluye 72 aviones.

**Fuente:** *Congressional Quarterly*, 20 de febrero de 1992, p. 178.

### CUADRO IV

#### I. GASTO NORTEAMERICANO EN DEFENSA (1972-1991) (en billones de dólares)



Nota: La línea superior está en dólares reales de 1992 y la inferior en moneda de cada año.

2. *PROBABLES MEDIDAS PARA ABARATAR COSTOS*  
(en billones de dólares)

	<i>Presupuesto Autorizado</i> <sup>1</sup>	<i>Gastos</i> <sup>2</sup>
<b><u>Corte de personal</u></b>		
• Reducción de personal en servicio activo de 120.000 <sup>3</sup>	1.1	1.0
<b><u>Cancelación de armas</u></b>		
• Bombardero B-2	4.6	0.2
• Transporte C-17	4.2	0.2
• Destructor Aegis	3.6	0.1
• Avión F/A-18	2.5	0.4
• Submarino Seawolf	2.5	0.1
• Satélite Milstar	1.5	0.4
• Misil Trident II	1.4	0.1
• Caza F-16	0.9	<0.1
• Misil AMRAAM	1.0	0.2
• Portaaviones	0.9	<0.1
<b><u>Corte de investigación y desarrollo</u></b>		
• Reducción de investigación de iniciativa de defensa estratégica	2.4	1.2
• Reducción de misil de defensa antitácico	0.2	0.1
• Cancelación de investigación de Caza F-22	2.3	1.2
• Cancelación de investigación de misil Midgetman	0.5	0.3
• Cancelación de desarrollo de vehículos blindados	0.4	0.2
TOTAL	US\$ 30.0	US\$ 5.8

<sup>1</sup>Las cifras de ahorro de 1993 están tomadas de los totales de 1993 contenidos en el presupuesto presidencial requerido de 1992.

<sup>2</sup>Las cifras de ahorro están basadas en las tasas proyectadas para el primer año por Congressional Budget Office.

<sup>3</sup>Basado en datos de Congressional Budget Office. La administración planeó el último año cortar el personal de servicio activo en 90.000 el año fiscal de 1993; un corte de personal de 20.000 arrojaría ahorros adicionales para sólo 30.000 personas.

Fuente: *Congressional Quarterly*, 25 de enero, 1992, p. 78.