DOCUMENTO DE TRABAJO
PROGRAMA FLACSO-CHILE
NUMERO 398, Marzo 1989.

LOS INTERESES ESTRATEGICOS DE LOS ESTADOS UNIDOS Y AMERICA LATINA EN LOS AÑOS 80

Fernando Bustamante

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

RESUMEN

Durante los años 80 el pensamiento estratégico y las políticas de seguridad de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental han experimentado algunas transformaciones supuestamente fundamentales.

Este trabajo intenta mostrar cómo dichos cambios, aunque reales, representan reajustes y recomposiciones de concepciones con una historia ya larga en el pensamiento militar estadounidense. Lo nuevo es tal vez la forma como ellos son rearticulados en un contexto regional muy modificado en relación al que predominara en la inmediata segunda post-guerra.

A. INTRODUCCION

Este trabajo intenta describir los cambios ocurridos en las percepciones norteamericanas respecto de la importancia que América Latina tiene para su seguridad nacional. El se enmarcará en el contexto de los cambios más generales que han afectado a la doctrina estratégica estadounidense en la última década, bajo el supuesto de que el rol y la importancia de la parte sur del hemisferio deben ser vistos como una función de dicha concepción global y que no es posible entenderlos si no es por referencia a las concepciones de los planificadores de la defensa norteamericana con respecto a las amenazas que se ciernen sobre su nación. Estas amenazas no encuentran su origen último en América Latina, por lo que la estrategia de Washington en la región depende en buena medida de la forma como la dirección norteamericana percibe la evolución de la situación en aquellos teatros y escenarios extra-regionales que sí son centrales en su doctrina.

Una vez caracterizados los contornos centrales de la percepción norteamericana respecto a las amenazas para las cuales deben diseñar su dispositivo de seguridad, es nuestro propósito mostrar de qué manera y a través de qué mediaciones la doctrina global a que ella da origen se articula con las percepciones estadounidenses respecto a la situación en este hemisferio, generando, así, prioridades y políticas de seguridad específicas para América Latina y para sus distintas sub-regiones. En este punto se tratará de ver cómo y en qué medida la estrategia hemisférica se "deduce" de la mundial.

En tercer lugar entraremos en el análisis de las

políticas militares concretas a que da pábulo la doctrina estratégica hemisférica. Estas políticas pueden tener aplicación o no en otras regiones del mundo, pero, en todo caso, deben ser vistas como especialmente atingentes a la situación regional y como especial, sino exclusivamente, diseñadas para hacer frente a las peculiaridades de su área de aplicación específica. Ejemplos de políticas a través de las cuales se intenta materializar la doctrina son la "Guerra de Baja Intensidad", la "Disuasión Graduada", la "Escalada Horizontal", la llamada "Doctrina Reagan", las políticas de asistencia militar a ciertos países, "la guerra contra el narcotráfico", etc. En su momento trataremos cada una de ellas, si bien no será nuestro objetivo hacer una descripción profunda de cada una, ni de los avatares de su puesta en práctica. Nos interesa más, en cambio, captar su coherencia interna, la manera como se articulan con las necesidades centrales de la política de seguridad estadounidense y las consecuencias de esta forma de articulación para su potencial puesta en vigor.

Por último, desagregaremos el análisis, con el objeto de mostrar cómo estas políticas se aplican en casos concretos, apuntando a las razones que parecen determinar su grado de eficacia en distintos contextos.

Antes de entrar en materia, es preciso tomar posición frente a tres aspectos metodológicos. Estos dicen relación con los siguientes puntos: a) La cuestión del carácter "objetivo" o "ideológico" de los intereses estratégicos de Estados Unidos en América Latina; b) la cuestión del sujeto de la doctrina y percepciones

estratégicas; c) la cuestión de la capacidad real de una "doctrina" para ser el factor realmente explicativo o determinante de las acciones que efectivamente llevan a cabo los norteamericanos en este hemisferio. ¿Es la doctrina estratégica una "racionalización" o un "deseo piadoso"?, o más bien ¿es realmente una guía para la acción, que se aplica o intenta aplicar efectivamente a pesar de todas las desviaciones que las circunstancias imponen?

Respecto al primer punto, autores como Schoultz[1], Johnson[2] entre otros, han intentado demostrar que todas o casi todas las razones que se invocan para demostrar la importancia estratégica de América Latina o de determinadas sub-regiones, áreas o países dentro de ella, para la seguridad nacional de los Estados Unidos, carecen de base realmente "objetiva". Para autores como los que hemos citado, la importancia estratégica del hemisferio es mucho menor que la que se aduce para justificar determinadas políticas y la presencia militar de los Estados Unidos en ciertas áreas. El discurso estratégico dominante en Washington no sería sino una especie de "cortina de humo" ideológica para intentar dar base racional a intereses difíciles de confesar abiertamente o a prejuicios carentes de asidero. Serían, en suma, la expresión de una "falsa conciencia", sincera en algunos,

---

[1] Lars Schoultz, National Security and United Policy Toward Latin America, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1987.

[2] Robert Johnson, "Exaggerating America's Stakes in Third World Conflicts", en International Security, Vol. 10, Nº 3, Winter, 1985-86.

manipulativa y conspiratorial en otros, pero que en todo caso no halla su explicación en el campo de la necesidad militar sino fuera de éste, en el ámbito de luchas y ambiciones propias de la esfera opinable de lo político. Para autores como Schoultz, la importancia militar de América Latina para los Estados Unidos puede ser vista como el resultado de ciertas opciones más o menos arbitrarias de las autoridades y círculos dirigentes de Norteamérica. Hay implícita en esta manera de pensar una reacción en contra de la "militarización" de las relaciones hemisféricas y en contra de ciertas variantes del "realismo" geopolítico que invocan frecuentemente sectores responsables de la conducción de la política externa de los Estados Unidos.

Podría decirse que el argumento consiste en sostener que las políticas estratégicas de Washington respecto a América Latina emanan de pre-conceptos y objetivos anteriores a los estratégicos. Lo estratégico tomaría su forma propia a causa de ciertas concepciones preexistentes respecto a la naturaleza del mundo y de los intereses norteamericanos, las que determinan apriorísticamente el tipo de amenazas que serán percibidas como tales. Si se cambiase ese marco aperceptual "inconsciente", el mundo se vería de otra forma y la estrategia mundial, y por ende, la hemisférica tendrían un carácter radicalmente distinto. Desde una perspectiva geopolítica más tradicional, pero en una vena igualmente iconoclasta, es el mismo argumento que hace

Liska[3] en su crítica al uso que la dirigencia norteamericana hace de ciertas nociones geopolíticas enraizadas en los escritos de Mackinder y Mahan[4]. En ambos casos se niega que exista un interés geopolítico nacional que venga "naturalmente" dado y que exista independientemente y "a priori" de la política y de los complejos valórico-perceptuales que constituyen los lentes a través de los cuales los círculos dirigentes de Washington ven el mundo.

Este trabajo tiene, sin embargo, otro enfoque del tema. No pretendemos aquí entrar en polémicas como las de los autores citados. No nos interesa aquí determinar si los intereses expresados por los responsables de la política de seguridad estadounidense tienen o no una base militarmente "objetiva". Partimos de la base de que su mundo perceptual operativo está constituído de cierta manera y -que al menos hasta nuevo aviso- éste representa el "sentido" común de los estratos civiles y militares que definen el contenido de la seguridad nacional de los Estados Unidos. Esta forma de ver el mundo como un "hecho social" en el sentido durkheimniano. O sea, porque se trata de formas de constituir a la realidad "en sí", tienen consecuencias objetivas sobre ella, esto es, son capaces de constituir y formar alguna parte o sector del

---

[3] George Liska, "Concert Through Decompression", en Foreign Policy, Nº 63, Summer 1986.

[4] Los textos donde se puede hallar la doctrina geopolítica que inspira los análisis de Liska son: Sir John Halford Mackinder, The Scope and Methods of Geography y The Geographical Pivot of History, London. Royal Geographical Society, 1969; Alfred Thayer Mahan, La Influencia del Poder Naval en la Historia, 1890.

mundo existente. Creemos que el hecho de que los norteamericanos piensen, por ejemplo, que su principal enemigo es la Unión Soviética y que dicha nación tiene un "plan maestro" para dominar el mundo -idea central en el paradigma de la política exterior de Washington desde 1947 a esta parte-, basta para que de cierta ambigüa manera, dicha idea conforme un mundo donde ciertas cosas ocurren y otras no pueden hacerlo, debido precisamente a que tal paradigma preside los actos y pensamientos de ciertras personas. El hecho de que el modelo de Kennan[5], respecto a las intenciones y motivaciones del poder soviético pueda ser "falso" en un sentido referencial, no ha impedido que en base a él, los Estados Unidos hayan desarrollado la arquitectura fundamental de su política estratégica posterior a la IIa. Guerra Mundial y que en el diseño de su propia política de defensa la Unión Soviética haya debido tener en cuenta -quisiéralo o no-, estas percepciones, constituídas como un "factum" del mundo. Estos hechos cognitivo-perceptuales también son hechos objetivos que tienen consecuencias objetivas.

---

[5] Este modelo encontró su expresión "canónica" en el famoso "telegrama largo" enviado por Kennan a Washington en 1947 cuando se le solicitó una evaluación de las intenciones y objetivos de la Unión Soviética en el mundo de las pos-guerra. Sobre el tema ver: John Lewis Gaddis, Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American American National Security Policy. Oxford University Press, New York, 1982, en especial, pp. 25-52. Daniel Yergin, Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State, Boston, 1978 y Roy Douglas, From War to Cold War, New York, 1981. Melvyn Leffler, The American Conception of National Security and the Beggings of the Cold War 1945-48, The Wilson Center, International Security Studies Program, Nº 48, Washington, D.C., 1983.

Por ello, aún aceptando la validez de la polémica de autores como Schoultz, en el campo que es propio para tal polémica, creemos que no es necesario descartar como "falso problema" la cuestión del interés "estratégico" norteamericano en América Latina. Estamos de acuerdo que sería difícil sostener la existencia de un núcleo intangible de realidades estratégicas inalterables, pero dicho y reconocido esto, aun sigue siendo cierto que el paradigma dominante entre los "policy-makers" en Washington es capaz de definir la realidad; no en el sentido solipsístico de que la realidad deviene en lo que ellos dicen que es -de otro modo no les sería posible sufrir reveses, derrotas o contratiempos- sino en el sentido de que tal "código operacional" de sus discursos y acciones tiene la capacidad de obligar a todos los actores relevantes a tenerlo en cuenta y hacerlo parte de su propio "sentido de las cosas".

De esta forma, cuando hagamos referencia a la doctrina estratégica dominante en el estado norteamericano, no nos estaremos pronunciando sobre la realidad de sus fundamentos o sobre el hecho de que sobre la base de otro conjunto de percepciones, compromisos valóricos e intereses, tal doctrina podría sufrir drásticas modificaciones. Nos limitaremos a tratar de mostrar que, dado que los dirigentes de Washington ven el mundo de cierta forma, ciertas opciones geopolíticas, prioridades y políticas de seguridad pueden derivarse coherentemente, que son razonables y tienen sentido. Por ello, trataremos de ver cómo ciertas percepciones geopolíticas centrales les permiten plantearse determinadas respuestas y reacciones frente a los eventos

que tales percepciones permiten resaltar como relevantes, sin entrar a discutir la posibilidad de otras alternativas más razonables o realistas desde el punto de vista de una crítica -por lo demás perfectamente justificable-, de sus paradigmas fundantes.

Respecto al segundo punto, es bien sabido que dentro de los aparatos de gobierno del estado norteamericano opera un sistema de pluralismo burocrático[6]. No es el lugar para determinar disquisiciones sobre la naturaleza del proceso de formulación de políticas en Washington. Baste decir que es habitual encontrar que frente a cualquier problema de política exterior se producen, frecuentemente, distintos tipos de pugnas faccionales que derivan de posturas e intereses encarnados en diferentes segmentos de la burocracia o en cliques heterogéneas en el equipo o equipos de gobierno. En cualquier momento es posible hallar grupos o instituciones que abogan por políticas distintas y que ven la realidad desde perspectivas contradictorias. Esto ha permitido dudar de la viabilidad de tratar a la política norteamericana como si ella fuese la emanación de la voluntad de un "actor

---

[6] Sobre la naturaleza del proceso de toma de decisiones en el aparato gubernamental estadounidense se sugiere referirse a: Manfred Wilhelmy (ed), La Formación de la Política Exterior. Los Países Desarrollados y América Latina, Buenos Aires, GEL, 1987 (Anuario RIAL). Grover Starling, Understanding American Politics, Homewood, Illinois, The Dorsey Press, 1982. Peter Aranson, American Government. Strategy and Choice, Cambridge, Winthrop Publishers, 1981. Un texto clásico es Graham Allison, The Essense of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Little Brown, 1971. También ver, Morton Halperin, Bureaucratic Politics and Foreign Policy, Brookings Institution, 1974.

nacional-estatal unificado". De acuerdo al paradigma del realismo estratégico tradicional cada estado tendría frente a los demás algo parecido una voluntad y de indivisibilidad. De hecho, así se supone en el derecho internacional público, donde un tratado firmado por un gobierno, es considerado expresión de la voluntad de la nación como un todo y no tan sólo de una parte de ella, de una de sus burocracias o grupos de poder.

Sin embargo, la realidad empírica del fraccionamiento de la "voluntad política" del estado norteamericano y del sistema de "pesos y contrapesos", plantea un cierto desafío a cualquier discurso que como "la voluntad norteamericana", "la doctrina norteamericana", o la "estrategia norteamericana" etc. Parece estar suficientemente documentada la prevalencia de matices y diferencias, no solo entre administraciones, sino dentro de una misma administración y, más aún, tanto entre distintas ramas de las FF.AA. como entre distintos servicios, organismos y funciones al interior de cada rama.

Reconocemos que lo recién señalado constituye un trasfondo insoslayable en cualquier estudio sobre la política latinoamericana de los Estados Unidos. Sin embargo, creemos posible argumentar: i) que a un nivel más general es posible identificar consensos mínimos que la mayoría, sino todos, los actores cruciales del proceso de formulación de políticas aceptan; ii) que de una u otra forma, por plazos más o menos largos, algunas tendencias, facciones, cliques o burocracias son capaces de adquirir una dominancia que les permite asumir algo

parecido a la representación del "actor nacional-estatal" unitario; por ejemplo, la oficina del Asesor de Seguridad Nacional bajo los presidentes Johnson y Nixon, el Departamento de Estado con Eisenhower y Truman, etc.; iii) que para ciertos efectos es posible "hacer como si" se estuviese hablando de un actor unificado. En efecto, cuando se está hablando de acciones o decisiones efectivas, o sea, que se llevan a cabo, no importa cuan provisionalmente o confusamente, es posible describirlas como fruto de la acción de "alguien", quienquiera que este alguien sea, actor individual o colectivo, sea o no la agregación de un conjunto de actores en pugna. Por ejemplo, en economía, es posible describir ciertos actores como si fuesen personas, a pesar de que realmente no lo son, sino que se trata del vector resultante de conductas conflictivas o no coordinadas de una pluralidad de personas. Así, parece posible hablar de la "política norteamericana" o de la "doctrina norteamericana" a partir de una observación de cuales son las matrices fundamentales comunes y recurrentes que identifican las tomas de posición y las acciones de ciertos actores claves en el proceso de toma de decisiones.

Respecto al último punto, creemos que es posible distinguir -aunque sea provisoriamente- lo que constituye racionalización o mera intención declarativa, de lo que constituye política realmente en vigor. Las primeras por lo general tienen una relación inconsistente o errática con las acciones que efectivamente se toman. Por ejemplo, la política de derechos humanos del presidente Carter, por muy sinceramente que haya sido postulada, no era un elemento dentro de la política de seguridad nacional de

los Estados Unidos, aunque haya podido ser presentada como tal. Tal discurso podía tener su propia racionalidad, pero esta no era estratégica, como lo demostró la inconsistencia de los intentos de aplicarla en tal ámbito. En cambio, el "trilateralismo", con todos los reparos del caso, pudo dar origen a ciertas acciones consistentes con el marco de la política estratégica de los Estados Unidos.

Creemos que un análisis similar debe hacerse caso por caso, en el ámbito de las políticas de seguridad de Washington en Latinoamérica. Creemos que las doctrinas y políticas que aquí tratamos pueden, en general, considerarse más que meras figuras retóricas cuyo sentido debe hallarse en campos ajenos a los de la estrategia. Los indicios que permiten pensarlo estriban en el hecho de que la Administración Reagan ha dado pasos concretos y consistentes para llevarlas adelante y para construir los dispositivos que harían posible dar realidad a su visión. Los hechos mismos revelan la seriedad de propósitos que hay detrás de ellas y su no contradictoriedad con el conjunto de la doctrina y el dispositivo de la seguridad nacional estadounidense.

B. LA GEOPOLITICA SUBYACENTE A LA DOCTRINA ESTRATEGICA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA DECADA DE LOS AÑOS 80

En esta sección intentaremos una apretada reconstrucción de los principios e ideas estratégicas que subyacen a las políticas de defensa de la administración Reagan, así como a su postura militar en el escenario global. No queremos con esto decir que el conjunto de la así llamada "comunidad de la defensa" en Washington haya adoptado de manera uniforme estos principios, que estos no toleren matices o que constituyan el lenguaje común en el cual dicha "comunidad" plantea sus posiciones públicamente. Se trata más bien de la reconstrucción de una lógica operacional, que se desprende del variado conjunto de discursos y de las medidas concretas plasmadas en el esfuerzo norteamericano de rearme y modernización militar a partir de 1981.

El núcleo de esta lógica parece remitirse a una geopolítica que requeriría -para ser reconstruida- remontarse a un discurso compuesto de los aportes de tres autores principales: Mahan, Mackinder y Spykman[7]. En esta concepción, el mundo puede ser dividido en tres grandes zonas de distinta función estratégica: el "heartland" continental de la masa de tierras emergidas euroasiáticas, el anillo o "ringland" de tierras y posiciones que circundan y acotan este núcleo continental

---

[7] Los textos pertinentes en este punto son: John H. Mackinder, op.cit., Alfred T. Mahan, op.cit., Nicholas J. Spykman, The Geography of the Peace Ed. by Hellen R. Nicholl y America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power, New York, Harcourt and Brace, 1942.

terrestre y finalmente, el gran arco de tierras insulares que constituyen el espacio "natural" de un mundo océano-céntrico volcado hacia las grandes masas de agua salada del planeta.

De acuerdo a esta concepción, la Unión Soviética sería el poder hegemónico que intentaría controlar la gran masa del "heartland" continental; el anillo ("ringland") estaría conformado por la Europa Atlántica, el Mediterráneo, Medio Oriente, Asia Meridional, Asia Sudoriental y la vertiente occidental del Pacífico. La "ecúmene" insular estaría compuesta por América del Norte, Oceanía, la Cuenca del Caribe y todos los espacios colocados sobre las grandes rutas de navegación marítima.

De acuerdo a esta concepción, las potencias continentales, como Alemania en su tiempo y ahora la Unión Soviética, se verían enfrentadas a la necesidad estratégica de salir de su "encierro" terrestre a fin de evitar el cerco de las potencias marítimas. La potencia continental estaría obligada a intentar controlar el "heartland" de manera indivisa (Mackinder)[8] o penetrar el anillo marginal (Spykman)[9] a fin de poder proyectar su poder globalmente y obtener una posición internacional dominante. El cerco de las potencias insulares tendría por objetivo vedarle el acceso a recursos cruciales para su esfuerzo expansivo. De esta manera se interpreta la famosa obsesión de la Rusia zarista por obtener salida a "aguas cálidas", sea a través del control del Bósforo y

---

[8] Mackinder, op.cit.

[9] Spykman, op.cit.

de los Dardanelos, sea a través de India o Irán, sea a través de China. Tales políticas "tradicionales" habrían sido heredadas por la dirección soviética y constituirían un objetivo estratégico de largo plazo[10]. De este modo, la política soviética en el Medio Oriente, la invasión a Afganistán, la presencia de tropas soviéticas en el norte de Irán en 1946[11], la búsqueda de alianzas con la India, etc., no serían sino otras tantas manifestaciones de esta secular tendencia moscovita por buscar la salida de su prisión geopolítica continental. En tal sentido los Estados Unidos pueden ser vistos como los herederos de la visión y tarea estratégica de la Gran Bretaña decimonónica, la cual tenía como una de sus prioridades fundamentales mantener a Alemania y a Rusia bloqueadas dentro de sus espacios terrestres y sin salidas a "mares abiertos" desde los cuales pudiesen desafiar la hegemonía y establecer un contra-cerco contra la potencia insular.

El escenario crucial de esta pugna entre la "tierra y el mar" sería el "ringland"[12] antes descrito. Allí se

---

[10] Ver Taras Hunczak, Russian Imperialism from Ivan the Great to Revolution, New Brunswick, Rutgers University Press, 1974.

[11] Ideas como éstas se encuentran ya en Edward Atkeson, "Hemisphric Denial: Geopolitical Imperatives and Soviet Strategy", en Strategic Review, Primavera de 1976; Ashley Telli, "Los riesgos geopolíticos en la crisis centroamericana", en The Military Review, Edición Hispanoamericana, enero-febrero, 1986. Bruce Mc Colm "Central America and the Caribbean: The Larger Scenario", en Strategic Review, Verano de 1983.

[12] Spykman, op.cit., ver James Westwood, "Japan and the Soviet Power in the Pacific", en Strategic Review, Otoño 1983; Seyom Brown, "Confronting the Soviet Union:

encontrarían los recursos claves de la hegemonía mundial y la puerta para la expansión global del "heartland". El supuesto implícito en todo esto -de neta raíz Mahaniana- es que quien controla la "ecúmene" insular del mundo controla el orden mundial y la economía planetaria. Por lo tanto, es en el gran arco que circunda la masa continental euroasiática, donde deben establecerse los "candados" fundamentales para controlar al rival geopolítico.

Esta zona será, pues, el escenario principal de cualquier política de contensión de la Unión Soviética. Para la estrategia norteamericana desde el presidente Truman en adelante, sería un axioma que dicha áreas tendrían la máxima prioridad estratégica para los Estados Unidos. Esta concepción daría lugar a la formación de una red de pactos militares, a un sistema de bases avanzadas y a una política de alianzas diplomáticas tendiente a rodear a la Unión Soviética con un "cinturón de seguridad" que le impidiese la citada ruptura hacia los "mares profundos". Así, este cerco estaba constituído por la OTAN en Europa, la CENTO en Asia Occidental y Meridional, por la SEATO en el Sudeste del citado continente y por los fuertes lazos bilaterales con Corea del Sur, Taiwán y Japón.

El gran mundo insular sería el espacio y la esfera vital de los intereses de la potencia marítima y de sus aliados. Allí se ubican las fuentes de su dinamismo, sus

---

Why, Where and How?", en <u>The 1980's: Decade of Confrontation?</u>, The Eight National Security Affairs Conference, 1981, Proceedings.

centros vitales de decisión, innovación y producción y el foco de su civilización. La tarea del estratega consistiría en preservar el amplio ámbito oceánico de ataques directos o "infiltraciones". No sólo porque allí se concentran el grueso de los valores vitales que interesa defender, sino también porque desde un punto de vista militar es mucho más difícil, caro y azaroso establecer una defensa eficaz en medio de la amplitud del espacio oceánico-insular que en los cuellos de botella que bloquean la acción estratégica del enemigo, impidiéndole sacar sus fuerzas hacia posiciones desde las cuales puedan montar un ataque directo contra las potencias oceánicas. Esto es muy claro, por ejemplo, en la doctrina norteamericana para luchar contra el arma submarina soviética. Ella ha enfatizado la necesidad de evitar que los submarinos enemigos puedan salir a mar abierto, desde donde podrían desorganizar las líneas de comunicación marítimas y bombardear el territorio norteamericano. El esfuerzo principal de la estrategia naval de la OTAN estriba en enfrentar a los sumergibles enemigos en los estrechos que comunican los mares interiores controlados por la Unión Soviética con los océanos abiertos, logrando así restringir sus movimientos y actividad a los primeros y quitándoles gran parte de su peligrosidad para las vías de comunicación y para la retaguardia norteamericana.[13]

El "navalismo" de la estrategia norteamericana se agudizó bajo la presidencia de Reagan, lo cual se expresó en que si bien todas las componentes del aparato militar

---

[13] Ver Almte. Stanfield Turner, "A Strategy for the 90's", en New York Times, [illegible] 1984.

norteamericano se expandieron de manera notable, el esfuerzo principal se volcase hacia el fortalecimiento de la flota de guerra y de sus capacidades logísticas. Parece plausible afirmar que la postura militar norteamericana adquirió en este período un sesgo oceánico aún mayor que el que le había caracterizado tradicionalmente.[14]

Detrás de esta renovada confianza en la componente naval del aparato de seguridad militar dirigido por el Pentágono, pueden discernirse algunas variantes inéditas del modelo de la "contención" geopolítica de la URSS. En efecto, bajo la actual administración republicana se introdujeron algunos nuevos supuestos que derivan de una particular interpretación de los cambios ocurridos en el orden mundial de la post-guerra durante los años 70.[15]

En el pensamiento estratégico del reaganismo, se parte de la base de que comenzando desde fines de la década de los años 60, la Unión Soviética se hallaba en vías de "romper" el cerco tendido desde los años cuarenta. Los hechos que alimentaban tal creencia eran: el desarrollo por Moscú de una poderosa flota oceánica supuestamente capaz de disputar efectivamente la superioridad en los mares a la norteamericana, la

---

[14] Ver Samuel Wells, "A Question of Priorities: A Comparison of the Carter and Reagan Defense Programs", en Orbis, Fall, 1983.

[15] Para una visión general de las percepciones de la administración Reagan al inicio de su gestión ver: Caspar Weinberger, "The 1980's: A Decade of Confrontation?", en The 8th. National Security Affairs Conference: Proceedings, Washington, D.C., 1981.

obtención de bases y aliados en países del Tercer Mundo, sobre todo Cuba, Angola, Vietnam, Adén.[16] Todos estos países se hallan situados en las vecindades de algunas rutas o instalaciones marítimas de crucial importancia para la mantención de la coherencia del espacio geopolítico oceánico-insular. La aparición de la escuadra soviética en estos lugares, su creciente capacidad para operar desde allí y la proliferación de regímenes aliados, parecían amenazar la capacidad norteamericana de negarle a Moscú una capacidad de proyección global de sus fuerzas.[17] La caída del Sha en Irán, la invasión a Afganistán, la revolución sandinista en Nicaragua, aparecían como el preludio para el derrumbe definitivo de la muralla de contención montada durante la Guerra Fría.

De hecho, desde la perspectiva de los estrategas próximos al centro decisorio del gobierno estadounidense, parecía que la URSS se hallaba empeñada en una verdadera maniobra de "contraflanqueo". La potencia continental habría descubierto la forma de "saltarse" el cordón sanitario occidental en torno a su masa geográfica central, explotando conflictos y movimientos nacionalistas del Tercer Mundo para volverlos a su favor y para enmarcarlos dentro de su propia estrategia. De esta forma, la Unión Soviética ya no amenazaría a su entorno inmediato como en Irán en 1946, Grecia entre 1947-50 o Corea entre 1950-53, debido a que allí se enfrentaría con la línea de mayor resistencia. Por el

---

[16] Edward González, "The Cuban and Soviet Challenge in the Caribbean Basin", en Orbis, primavera 1985.

[17] González, op.cit.

contrario su esfuerzo estaría orientado a establecer bases y trampolines militares en la retaguardia del cordón sanitario, desbordándolo indirectamente, "por detrás".[18] Al hacer esto, la URSS estaría amenazando crear un "contra-cerco" dirigido a encerrar estratégicamente a los Estados Unidos y a la Europa Atlántica. Cuba y Nicaragua no serían sino el primer paso de un plan tendiente a poner a Estados Unidos en una situación análoga a aquella en la cual Washington había puesto a la Unión Soviética a partir del fin de la IIa. Guerra Mundial. Con ello, obligaría a Estados Unidos a desviar cuantiosas fuerzas de los frentes principales de contención en Eurasia y replegarlos para hacer frente a la amenaza constituída a sus puertas. Se trataba, por lo tanto de una maniobra destinada a "sitiar al sitiador". Este escenario generaba -supuestamente- la posibilidad de una desestabilización de México, para utilizar este país como base de avanzada agresiva.[19] Así, los norteamericanos se verían, por primera vez en su historia, confrontados a defender una frontera terrestre hostil. Como se verá en un momento, esta posibilidad resultaba directamente contraria a ciertos supuestos y

---

[18] Fred Charles Iklé, "Strategic Principles of the Reagan Administration", Strategic Review, otoño 1983.

[19] US Department of Defense (US-DOD), Defense Guidance FY 1987-1991, Information Draft, Washington, D.C., diciembre 21, 1984. Cesar Sereseres, "The Mexican Military Look South", University of California, Irvine, agosto 1984. David Ronfeldt, Geopolitics, Security and the US Strategy in the Caribbean Basin, Santa Monica, California, The Rand Corporation. Gabriel Marcella, "Defense of the Western Hemisphere: Strategy for the 90's", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 27 (3); 1-26, otoño 1985.

prioridades constitutivas de la geopolítica estadounidense desde principios del siglo pasado.

Las crisis de Afganistán e Irán vinieron a confirmar los peores temores suscitados por la perspectiva anterior. Los acontecimientos en estos países fueron vistos como el corolario del "contraflanqueo" soviético: minada la resistencia occidental por la espalda, los tiempos parecían maduros para retornar a una ofensiva directa frontal.[20] Afganistán fue interpretado como el preludio de un golpe estratégico destinado a llegar al Golfo Pérsico y al Océano Indico, sea a través de un Pakistán arrinconado entre la India (virtual aliado de Moscú) y las fuerzas soviéticas en su frontera norte, sea como consecuencia de una presión político-militar que definiera la disputa por el poder en Irán a favor de facciones bien dispuestas a busar una alianza con la URSS.[21]

La situación recién descrita, se veía complicada por

---

[20] Iklé, op.cit.

[21] Estas percepciones se hallan muy bien sintetizadas en Paul Nitze, "Strategy in the 80's", en Foreign Affairs, otoño, 1980. Por otra parte, cabe señalar que no fue preciso esperar a la administración Reagan para que este cambio de percepciones respecto a la naturaleza de la amenaza soviética redundara en una política de rearme masivo de los Estados Unidos. Ya en 1979 se inician nuevos programas, como por ejemplo el de la Fuerza de Despliegue Rápido, duplicándose los fondos destinados al transporte y proyección de fuerzas, a la ayuda militar y a las construcciones navales. Ver, Samuel Wells, "A Question of Priorities: A Comparison of the Carter and Reagan Defense Programs", en Orbis, otoño 1983.

la decadencia prácticamente irreversible del sistema de alianzas y de bases avanzadas norteamericanas en torno a la masa del "heartland". A partir de la Guerra de Vietnam, éste se había ido derrumbando y las fuerzas norteamericanas habían perdido numerosas posiciones avanzadas. La SEATO y la CENTO habían dejado de existir y el triángulo Japón-Corera del Sur-Taiwán se había debilitado por la apertura hacia China, que en ningún caso proporcionaba un aliado tan firme y comprometido como el gobierno de Taipei.

Estados Unidos, pues, había visto deshacerse la red que mantenía prisionero al oso moscovita y había ido perdiendo algunas de sus capacidades para intervenir rápidamente en cualquier punto del perímetro anular euroasiático.

El problema fundamental de la estrategia de los reaganianos estribaba en que no parecía posible, por el momento, reconstruir el sistema multilateral de alianzas, ni reestablecer la cadena de bases ni lograr un consenso profundo con sus aliados en torno a las prioridades y costos de la defensa global de la alianza occidental. Por lo tanto, la respuesta al "contracerco" soviético requería una nueva doctrina militar que generara alternativas funcionalmente equivalentes a las de la "contención" clásica.

La solución que se planteó eventualmente consistía en una revalorización drástica de la prioridad estratégica de la "ecúmene" oceánico-insular. Esta última había sido hasta 1980 la retaguardia pero no el punto de

contacto "caliente" entre los dos imperios. Ella estaba compuesta o bien de zonas marginales, sin interés estratégico, o bien de zonas "seguras", donde la presencia soviética no podía pasar de ser una molestia incapaz de convertirse en una amenaza estratégica de gran aliento.

Para la concepción norteamericana de los años 80, el centro del frente de "contacto" sufre una importante extensión: ya no se trata tan solo del anillo circuneuroasiático -que sin embargo no pierde su importancia-, sino que también de casi todo el Tercer Mundo.[22] El centro del conflicto se traslada ahora a un espacio que comprende la Cuenca del Pacífico, Africa en su totalidad, América Central y el Caribe. Tal vez, sólo Sudamérica y algunas áreas de la Oceanía quedan fuera del nuevo "frente de contacto". La lucha para contener a la URSS adquiere una dimensión global y se hace crucial en todo lugar, donde ésta adquiera una presencia que la ponga a espaldas del "ringland" o sobre alguna posición de valor oceánico-insular que pueda darle un estribo para las operaciones de proyección profunda de sus fuerzas, aunque tal posición no sea importante en sí, desde el punto de vista de sus recursos, población o base económica.

Esta doctrina requiere que los Estados Unidos amplíen enormemente sus fuerzas en el Tercer Mundo, o, en su defecto, la capacidad de desplegar tales fuerzas por su propia cuenta y riesgo, con bases o sin bases, con

---

[22] Almte. Stansfield Turner, "A Strategy for the 90's", en The New York Times. New York, mayo 6, 1984.

aliados o sin ellos.[23] Es el momento de construir una capacidad altamente móvil, rápida y autosuficiente de intervención profunda, que dependa lo menos posible de una plataforma territorial continental permanente, estable y de amplias dimensiones.[24]

Esto implicó una reevaluación de la misión y destino de la "Rapid Deployment Force" (Fuerza de Despliegue Rápido), propuesta por el presidente Carter. El plan original consistía en crear un comando ligeramente armado y compacto capaz de hacer frente a contingencias que requerían una reacción rápida y en pequeña escala -como por ejemplo el rescate de rehenes en Irán, protección de ciertas instalaciones, etc.-, y, que por su presencia dieran una señal militar práctica del interés norteamericano en la zona donde fuesen enviadas. En ciertos casos, la FDR debía ser una especie de "ficha" que de ser atacada obligaría a Estados Unidos a desencadenar una escalada de mayor profundidad, justamente para proteger a la FDR amagada. Bajo Reagan y con la creación del USCENTCOM (US Central Command) destinado a coordinar y mantener la capacidad operativa multiarmas de la FDR, esta última adquiere dimensiones mucho mayores y su concepto comienza a permear de manera

---

[23] Esta expansión de las fuerzas de proyección profunda se daba en el contexto de una dramática revalorización de los medios militares en la solución de los problemas en las dos superpotencias, no necesariamente en el sentido de su uso bélico, sino también y sobre todo en su utilización como medios de intimidación disuasiva. Ver S. Wells, op.cit.

[24] Stansfield Turner, op.cit.; Fred Charles Iklé, "Strategic Principles of the Reagan Administration", en Strategic Review, otoño, 1983. S. Wells, op.cit.

creciente todo el dispositivo estratégico convencional del Pentágono. Paulatinamente se esboza una doctrina que tiende a convertir al conjunto de las fuerzas de los Estados Unidos en fuerzas capaces de reacción e intervención rápida en todo el globo, sin requerir para ello, como en el pasado, un complejo sistema de bases y alianzas. La fuerza multiarmas que comienza a diseñarse debe ser capaz de hacer su aparición en cualquier parte del globo, con una máxima flexibilidad y capacidad de penetración, sin atarse necesariamente a posiciones fijas. Incluso en el teatro "central" europeo se comienza a discutir abiertamente la necesidad de que los propios aliados de la OTAN tomen a su cargo una proporción creciente de la defensa "pesada" fija de las fronteras de la alianza, quedando los norteamericanos a cargo del control de los mares y de proporcionar fuerzas expedicionarias aéreo y navalmente transportadas.[25] Así, mientras que la defensa convencional de Europa sería cada vez más responsabilidad de los europeos, la disuasión nuclear estratégica, el patrullaje del "Tercer Mundo" y de los océanos y el reforzamiento rápido en caso de crisis bélica, correrían a cargo de Estados Unidos.

Esta reestructuración deriva, como consecuencia, en

---

[25] Una interesante discusión sobre las nuevas perspectivas europeas respecto al rol relativo de las fuerzas norteamericanas y las europeas en la defensa del continente puede hallarse en: Michael Howard, "Reasurance and Deterrence: Western Defense in the 80's", en Foreign Affairs, invierno 1982/1983.

propuestas[26] encaminadas a alterar cualitativamente la naturaleza de la marina de Estados Unidos. La misión tradicional que se le había asignado era de mantener las rutas navales despejadas en caso de guerra con la Unión Soviética. Ahora, sin embargo, se enfatiza más el desarrollo de una capacidad de proyección de fuerzas y aseguramiento de "cabeceras de playa" en zonas de conflicto ("hot spots").[27] Junto con ello, se plantea que la armada deberá mantener un estado de alistamiento que le permita funcionar como una verdadera "brigada policial móvil" capaz de intervenir en varios frentes simultáneamente. Con ello se trata de contrapesar la ventaja que habría obtenido Moscú con la "ruptura" hacia los grandes espacios oceánico-insulares, lograda gracias a su poderío naval y político. La nueva marina norteamericana ya no se contentará con bloquear a la flota soviética en sus "mares helados" deberá ser capaz de una guerra de movimientos de alta velocidad que le permita asegurar las rutas de acceso y los puntos de desembarco necesarios para neutralizar las operaciones del bando contrario y esto sin verse en la obligación de contar con la cooperación de aliados que, al menos en el "Tercer Mundo" son vistos como inexistentes, demasiado débiles o siplemente poco confiables. La nueva doctrina

---

[26] Ibid., también: Adm. William Crowe, "US Military Power and Global Security", en Defense, enero-febrero 1987; Fred Iklé, "Strategic Principles of the Reagan Administration", en Strategic Review, otoño 1983; Samuel Wells, "A Question of Priorities: A Comparison of the Carter and Reagan Defense Programs", en Orbis, otoño 1983.

[27] Caspar Weinberger, "US Defense Strategy", en Foreign Affairs, primavera 1986.

enfatiza -mucho más que la "contención" clásica-, la autosuficiencia y autonomía de los Estados Unidos con respecto a sus actuales o potenciales aliados en todo lo tocante a sus operaciones y decisiones estratégicas.

La perspectiva que acabamos de describir revaloriza las capacidades convencionales. La nueva postura norteamericana considera que por demasiado tiempo se confió excesivamente en la disuasión nuclear para detener un hipotético ataque soviético directo, dirigido ya sea contra Europa, ya sea contra el territorio continental de los propios Estados Unidos. La actual doctrina considera que la obsesión con estos escenarios harto improbables ha permitido que Norteamérica se quedase atrás en el despliegue y preparación de fuerzas y estrategias aptas para hacer frente a conflictos de menor escala fuera del "corazón" geopolítico del mundo. En su propensión a planificar su seguridad teniendo en vista al peor de los casos posibles ("worst case analysis"), olvidó alistarse para hacer frente a los desafíos más probables, habituales y recurrentes que tienen como escenario las áreas marginales, las mismas que, en virtud de este descuido, parecían encaminadas a escaparse del control de Occidente.[28]

Junto con ello, se enfatizaron las deficiencias conceptuales de una postura basada en el MAD (Mutual

---

[28] Almte. Stansfield Turner, "A Strategy for the 90's", en The New York Times, mayo 6, 1984. Ver asimismo el documento preparado por el Joint Low-Intensity Conflict Project; United States Training and Doctrine Command: Joint Low-Intensity Conflict Project. Final Report, Volumen 1, Fort Monroe, Virginia, agosto 1, 1986.

Assured Destruction) nuclear.[29] De acuerdo a una opinión frecuente en los círculos de la actual administración, el MAD descansa sobre un supuesto inverosímil: que Moscú está dispuesto a creer que Estados Unidos está dispuesto a permitir la incineración de sus ciudades y de su economía en aras de la defensa de Alemania y de los otros aliados de la OTAN. Un aparato defensivo que descuida las defensas convencionales y descansa en la capacidad de retaliación nuclear masiva o de una escalada por etapas (disuasión flexible y graduada) que podría fácilmente conducir a tal resultado, no resulta demasiado creíble, según este punto de vista.

Para los reaganianos, se trata de evitar tener que llegar a ese punto. Para ello es preciso desarrollar la capacidad para llevar adelante una defensa convencional exitosa de Europa, que al poder detener un asalto soviético, haga innecesario el recurso a la escalada nuclear. En este contexto se inscriben temas como los de la FOFA (Follow-On Forces Attack) y Airland Battle, destinadas a asegurar la neutralización de una ofensiva soviética en Europa mediante el uso intensivo de tecnologías convencionales altamente sofisticadas.[30] Junto con ello se deben implementar formas de defensa contra la amenaza nuclear (Iniciativa de Defensa Estratégica, Defensa Civil, aumento de la invulnerabilidad de los arsenales nucleares norteamericanos y de las instalaciones de control, comunicación, comando e inteligencia, etc.). La crítica

---

[29] Iklé, op.cit.

[30] Samuel Wells, op.cit.

contra el MAD no solo es estratégica, contiene también ciertos juicios de orden moral (estaría basado en la "venganza" y no en ningún cálculo racional capaz de lograr fines justificables), pero ellos no constituyen el eje de las preocupaciones de este trabajo, por lo que nos limitaremos por ahora a consignar su coexistencia con argumentos de orden más propiamente estratégico.

La discusión en torno a la articulación más estrecha que debería existir entre el nivel convencional y nuclear de la postura defensiva de los Estados Unidos deriva en la noción de "disuasión escalonada y diferenciada".[31] De acuerdo con este concepto, Washington debería construir sus fuerzas de tal manera que éstas fuesen capaces de enfrentar exitosamente al enemigo en cada nivel de la "escalera" estratégica. De esta manera se minimizarían las posibilidades de llevar el conflicto a un nivel superior de intensidad y se crearían numerosos puntos de negociación que abran la posibilidad de que los eventuales conflictos pueden ser limitados. Esto implica que Estados Unidos debe sercapaz de dominar a su adversario en cada nivel estratégico, desde el de la guerra irregular hasta el de la guerra nuclear total, pasando por todos los escalones intermedios.[32]

---

[31] Wells, op.cit.; Iklé, op.cit.; para una visión crítica: Jeffrey Sanders, "Security and Choice", en World Politics, s.f.; Gary Guertner, "Offensive Doctrine in a Defense-Dominant World", en Air University Review, noviembre-diciembre, 1985.

[32] Para una comparación de los programas de defensa de las administraciones Carter y Reagan y el impacto presupuestario que el rearme de los años 80 implicó para los Estados Unidos ver: Samuel Wells, "A Question of

Neutralizada así la capacidad soviética para intimidar a occidente al nivel nuclear y al convencional, los Estados Unidos podrían concentrarse en una estrategia "ofensiva" en la periferia geopolítica del mundo. Puede decirse que el logro de una dominancia de la defensa en dichos dos niveles permite plantearse una estrategia de tipo ofensivo en el nivel más bajo de la "escalerilla" estratégica. Con ello nos referimos al de la guerra "sub-convencional" y del conflicto sico-político.[33] De acuerdo a esta postura, los Estados Unidos deben intentar recuperar posiciones tomadas por la URSS en las dos décadas anteriores.[34] Se trata de reactualizar la doctrina del "roll-back" del Secretario de Estado, John Foster Dulles. Pero esta reactualización es pertinente en el Tercer Mundo y sólo allí donde tal reconquista de posiciones no implique enfrentar a la URSS de manera directa.[35] Por lo tanto, ella deberá aplicarse en áreas periféricas al interés soviético y donde la logística de Moscú se halle en clara desventaja, o bien,

---

Priorities: A Comparison of the Carter and Reagan Defense Programs", en Orbis, otoño 1983.

[33] Una conceptualización de este nivel de conflicto puede encontrarse en: Joint Low Intensity Conflict Project, United States Training and Doctrine Command: Joint Low-Intensity Conflict Project: Final Report, Volumen 1, Fort Monroe, Virginia, agosto 1, 1986. También, Teniente Coronel John Fulton, "Debate sobre el conflicto de baja intensidad", en Military Review, mayo-junio, 1986.

[34] Stephen Rosenfeld, "The Guns of July", en Foreign Affairs, primavera, 1986.

[35] Stephen Rosenfeld, op.cit.

indirectamente, utilizando a terceros ("proxies"), detrás de los cuales Washington puede escudarse y a los cuales es posible, en el peor de los casos, abandonar, sin que aparezca como una derrota de los propios norteamericanos. Esta útlima ha sido una táctica seguida en lugares tales como Angola, Nicaragua o Afganistán.

Estos postulados se hallan resumidos en el concepto de la "Guerra de Baja Intensidad".[36] La GBI pretende utilizar medios militares "irregulares", fuerzas delegadas, operaciones sico-sociales de penetración y presiones político-económicas, para impedir nuevas "defecciones" del campo occidental, nuevas conquistas soviéticas en el Tercer Mundo y en el "ringland" y para- de ser posible- forzar la retirada soviética de algunas de sus conquistas, imponiéndole costos intolerables a su presencia fuera de su corazón geo-estratégico. Esta estrategia de guerra irregular y quinta columna en los "eslabones débiles" del sistema soviético puede complementarse, si la ocasión lo permite, con formas sutiles de penetración político-económica que debiliten el control de Moscú sobre sus aliados y clientes dentro de la propia masa continental euroasiática, buscando

---

[36] Ver Stephen Sloan, "En busca de una doctrina anti-terrorista", en Military Review, marzo-abril 1986; Cnel. Rod Paschall, "La doctrina del conflicto de baja intensidad: quién la necesita?", en ibid.; Tnte. Cnel. John Fulton, "Debate sobre el conflicto de baja intensidad", en Military Review, mayo-junio, 1986; Lilia Bermúdez, Guerra de Baja Intensidad: Reagan contra Centroamérica, Siglo XXI, México, 1986; Joint Low-Intensity Conflict Project, United States Training and Doctrine Command, "Analytical Review of Low-Intensity Conflict", en Final Report, Fort Monroe, Virginia, agosto 1, 1986.

crear las condiciones para un debilitamiento de su sistema principal de alianzas y para la erosión de la cohesión interna de tales sociedades.[37]

Esta estrategia del "roll-back" intenta superar lo que se considera el carácter excesivamente estático, fatalista y defensivo de la doctrina de la contención al estilo de Truman o de Kennan, la cual daba por perdidas definitivamente aquellás áreas que caían bajo la esfera de influencia de Moscú.[38] Ahora se trata de declarar todo el planeta una zona de conflicto político-militar fluido, donde todos los actores pueden atacar y ser atacados, conquistar y perder posiciones.[39] Sin embargo, a diferencia de las propuestas de Dulles en los años 50, esta doctrina de seguridad requiere que todas las acciones eviten escrupulosamente los choques frontales y directos, así como involucrarse en situaciones o métodos que puedan llevar a una escalada de la violencia entre las dos superpotencias.

En otras palabras, el GBI es una política militarizada de "roll-back" de bajo costo y por rutas

---

[37] Ver Caspar Weinberger, "The 1980's: A Decade of Confrontation?", en The 8th. National Security Affairs Conference: Proceedings, Washington, D.C., 1981. Joint Low-Intensity Conflict Project, op.cit.; Teniente Coronel John Fulton, op.cit.

[38] Debe advertirse que a pesar de lo señalado, subsisten aún entre varios altos personeros y especialistas de la defensa norteamericana propuestas y actitudes mentales ancladas en el paradigma defensivo trumaniano, ejemplo de ello es: Nitze, op.cit.

[39] Joint Low-Intensity Conflict Project, op.cit.

indirectas, que se apropia y hace suyas una serie de ideas matrices fundamentales de la "guerra subversiva".[40] De hecho, puede ser vista como el análogo de una "guerra subversiva" vuelta en contra de sus supuestos inventores y practicantes clásicos.

Los Estados Unidos deben complementar el diseño de sus fuerzas mediante la creación de una capacidad altamente eficiente de intervención en el contexto de la GBI. Por ello se estimula el desarrollo de fuerzas de operaciones especiales, anti-guerrillas, operaciones sicológicas, inteligencia, rescate, comandos, intervención rápida puntual, etc.

Sin embargo, tampoco se trata de reeditar un intervencionismo abierto al estilo de la "política de las cañoneras" rooseveltiana. El uso de fuerzas norteamericanas se halla sometido a una serie de principios restrictivos, que se conceptualizan como aplicaciones del principio de la "economía de fuerzas". Este último concepto toma mayor realce en la medida en que se acepta que Estados Unidos carece de los recursos para afirmar su presencia material en una multiplicidad de escenarios, y sobre todo, del consenso político interno capaz de apoyar la pérdida de vidas norteamericanas en conflictos percibidos como de secundaria importancia.

Los criterios básicos para el empleo de fuerzas norteamericanas en conflictos de baja intensidad

---

[40] Rosenfeld, op.cit.

norteamericanas en conflictos de baja intensidad o de tipo "tercermundista" han sido explicitados por el entonces Secretario de Defensa, Caspar Weinberger[41]:

- El uso directo de la fuerza militar debe contar con apoyo político interno.
- Deben intervenir sólo cuando estén en inminente peligro los intereses vitales de Estados Unidos y sus aliados.
- La intervención debe emplear todos los medios necesarios para lograr sus objetivos. No debe nunca violarse el principio de "concentración de fuerzas". No se debe intervenir a menos que se cuente con la certeza de disponer de tales medios y de la voluntad de usarlos. Debe evitarse el gradualismo en la guerra.
- Los objetivos militares y políticos de la intervención deben estar claramente definidos.
- La relación entre objetivos y fuerzas a emplear debe estar sujeta a continua y flexible evaluación para así poder enfrentar realistamente los rápidos cambios que las situaciones tácticas y estratégicas sufren en escenarios como los que se anticipan.
- La intervención militar debe ser un recurso de última instancia. Antes de involucrar a tropas estadounidenses debe recurrirse a toda la panoplia de medios diplomáticos, políticos y militares de baja intensidad, incluyendo el uso de aliados y fuerzas irregulares locales (Mujaeedin, Contras, UNITA, RENAMO, etc.).

---

[41] Ver Caspar Weinberger, "U.S. Defense Strategy", en Foreign Affairs, primavera, 1986.

Como puede verse, a pesar de su carácter "ofensivo" la estrategia norteamericana para las áreas en disputa en la periferia geopolítica del mundo, no es una política indiscriminadamente intervencionista, ni echa mano de tropas propias como recurso principal de poder. Se basa más bien en la movilización de todos los medios de guerra no convencional, sin que haya necesidad de gastar sangre propia en tal empeño. Es por ello que puede hablarse de una estrategia que tiene la "economía de fuerzas" está dictada por la simultánea preocupación con el desarrollo de las capacidades y presencia convencional en los teatros principales del frente central europeo y del "ringland" euroasiático, así como en la modernización del dispositivo nuclear y defensivo anti-nuclear de carácter estratégico-global.

Con estas líneas terminamos una apretada reseña del núcleo racional que parece regular la postura de seguridad de los Estados Unidos en los años ochenta. Como puede avisorarse, se trata de una perspectiva extremadamente compleja y que para fundamentarse a sí misma no requiere necesariamente de argumentos referentes a la ideología comunista o a la naturaleza política del poder soviético. Sin duda alguna que las percepciones de amenaza y de intenciones se ven "coloreadas" por las ideas y prejuicios existentes respecto a las intenciones y naturaleza del estado soviético, pero aún en la ausencia de tal mentalidad de "guerra ideológica", es posible comprender y plantear una lógica como la esbozada. De hecho, investigaciones recientes sobre el origen de la doctrina estratégica estadounidense posterior a la segunda guerra mundial, sobre la base de

documentos recientemente desclasificados, apuntan a mostrar que las bases fundamentales de tipo geopolítico, -de las cuales las del reaganismo son variaciones-, se hallaban ya presentes desde bastante antes de que el paradigma presentado por Kennan en el "telegrama largo", adquiriera la fuerza de un dogma inamovible.[42]

---

[42] Daniel Yergin, op.cit.; David Myers, "Containment and the Primacy of Diplomacy: George Kennan Views 1947-48", en International Security, Vol. II, Nº 1, verano 1986.

C. LA APLICACION DE LA ESTRATEGIA NORTEAMERICANA GLOBAL EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

La aplicación a América Latina de la concepción estratégica que acabamos de delinear requiere de algunas mediaciones que acusen las particularidades de la región para el actual enfoque de la seguridad nacional en Washington.

En apretada síntesis, podríamos decir que existen dos tipos de consideraciones que permiten esta particularización: el primero, que diferencia espacios y sub-regiones, y asigna a cada uno funciones y prioridades muy distintas dentro del despliegue defensivo dirigido desde Washington; y el segundo que particulariza la concepción global por medio de una serie de doctrinas específicas o por medio de aplicaciones específicas de doctrinas de alcance mundial.

En este capítulo introduciremos la discusión del segundo aspecto mencionado, dejando para el final el análisis de como este diferencia áreas más restringidas dentro del conjunto de América Latina.

Cabe, sin embargo, hacer una precisión preliminar. En las concepciones estratégicas norteamericanas de los años ochenta, se produce una clarísima separación entre Centroamérica, México y la Cuenca del Caribe, por un lado, y Sudamérica (salvo Colombia y Venezuela) por el otro. Por una serie de razones que explicaremos más adelante, se considera que la primera de las dos sub-regiones nombradas, constituye un área de primerísima

importancia estratégica para Estados Unidos, en lo cual la Administración Reagan no hace sino reenfatizar una secular perspectiva estadounidense.[43] En contraste, Sudamérica pierde gran parte de su relevancia, y la poca que mantiene será en función de un conjunto de problemas específicos que tienen su foco en otra parte o en otro ámbito (político, ideológico, económico). En los ochenta, la América meridional queda progresivamente relegada a la condición de zona de tercer nivel de importancia para los estrategas del Pentágono. Esto no quiere decir que no existan políticas y cierta preocupación con respecto a temas tales como el narcotráfico, el terrorismo, la deuda externa, ciertas áreas oceánicas adyacentes, la transferencia de tecnologías militares y la cuestión de la proliferación nuclear. Sin embargo, como decíamos, estas preocupaciones difícilmente constituyen un todo coherente, ni dan lugar a una mayor centralidad de dicha región en los planes defensivos de Estados Unidos.

La postura estadounidense frente a América Latina y especialmente en el Caribe y Centroamérica se halla conformada por la aplicación de la estrategia global que hemos descrito en el capítulo anterior, más la mediación, especialmente pertinente, de tres grandes "doctrinas" que

---

[43] Ver John Child, "Estados Unidos y Latinoamérica: conceptos estratégicos militares", en Estrategia, Nº 63, marzo-abril, 1980; del mismo autor, "Issues for US Policy and the Caribbean Basin in the 1980's: Security", en Western Interests and US Policy Options in the Caribbean Basin, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Cuenca del Caribe, Cornejo Atlántico, Boston, Oelgeschlager, Gunn and Hain, 1984; Jorge I. Domínguez, "The United States and its Regional Security Interests: The Caribbean, Central and South America", Daedalus, 109, otoño, 1980.

la administración Reagan recoge e intenta reciclar de manera muy específica: la Doctrina Monroe, la Doctrina Guam (o Nixon) y la Doctrina Reagan.[44] La Doctrina Reagan ya ha sido descrita como una "torsión" peculiar del concepto del "rollback" de raigambre dullesiana. Es en América Latina donde tal concepto es especialmente pertinente y donde halla su campo más adecuado de aplicación. Como se señalaba más arriba, la estrategia norteamericana debía consistir en recuperar las posiciones periféricas perdidas sin buscar enfrentamientos directos con la URSS. En la perspectiva geopolítica matriz, Mesoamérica es un área periférica. Si bien su cercanía a los Estados Unidos la convierte en zona de partiuclar interés político, las peculiares condiciones del enfrentamiento bipolar hacen que no sea considerada como "punto de contacto" crítico entre las dos grandes superpotencias.[45] Esto se debe a que en dicha región, a diferencia de Europa, por ejemplo, los territorios geopolíticamente cruciales de ambos sistemas no están en contacto, ni tampoco son áreas cuyo valor intrínseco haría que quien las poseyera adquiriese una ventaja estratégica decisiva sobre su adversario. Contrariamente a lo que el discurso político reaganiano intenta plantear, Centroamérica y el Caribe no son áreas desde donde sería plausible que la URSS intentase montar un ataque o un cerco estratégico decisivo sobre Estados Unidos. La preocupación central de los militares norteamericanos no va por ese lado. Lo que los inquieta,

---

[44] Ver Joint Low-Intensity Conflict Project, op.cit.

[45] Edward González, "The Cuban and Soviet Challenge in the Caribbean Basin", en Orbis, primavera 1985.

es que aunque incapaces de obtener ventajas decisivas allí, los estrategas soviéticos pudiesen montar una cadena de distracciones, que en caso de conflicto militar en Eurasia pudiesen desviar recursos y tiempo indispensables para reforzar el esfuerzo en los frentes asiáticos y europeos.[46] A título de comparación, puede recurrirse a lo acontecido con la operación "Barbaroja" en el verano de 1942. En aquella ocasión, el alto mando alemán se vio obligado a retrasar en semanas absolutamente preciosas, el inicio de su ofensiva contra Rusia, debido a la necesidad de hacer frente a una situación bélica en los Balcanes que perturbaba su flanco sur y requería ser liquidada para poder proceder a una adecuada concentración de fuerzas en el frente principal. La operación en los Balcanes no estaba destinada a detener un peligro mortal contra el corazón del Reich. Desde un punto de vista defensivo, las operaciones grecobritánicas hubiesen sido fácilmente contenidas, pero la persistencia de tal foco hubiese obligado a mantener divisiones importantísimas alejadas del eje del esfuerzo principal contra la Unión Soviética. Las semanas que tomó ocupar Yugoeslavia, Grecia y Bulgaria se perdieron en la ofensiva principal, en la cual el factor tiempo era de vital importancia. Debe recordarse que las fuerzas alemanas estuvieron a punto de capturar Moscú y Leningrado antes de que la llegada del invierno empantanara severamente una operación que estaba calculada para lograr sus objetivos antes de ese límite.

El citado ejemplo puede aplicarse a la situación tal

---

[46] Edward González, "The Cuban and Soviet Challenge in the Caribbean Basin", en Orbis, primavera 1985.

como la ven los estrategas norteamericanos. No es que el cierre del canal de Panamá o de la navegación en el Caribe, o la presencia de fuerzas terrestres, navales o áreas hostiles en el área puedan ser en sí un peligro inmanejable. Es verdad, que al igual que la Alemania de Hitler en los Balcanes, Estados Unidos puede fácilmente imponer sus términos en cualquier hipótesis bélica en el Caribe. El problema es que los planificadores del Pentágono no quieren llegar a enfrentar la necesidad de distraer poderosas fuerzas del eje central de sus hipótesis de combate más importantes, sobre todo en una zona que por ser marginal al esfuerzo estratégico soviético no representa una verdadera pérdida para Moscú en caso de un conflicto global, pero que para Washington puede ser una distracción marginal pero de costosas consecuencias en donde realmente les importa a ambas super-potencias.[47]

La interpretación anterior permite entender más concretamente por qué dicha región constituye un campo de aplicación "óptimo" para la Doctrina Reagan: una zona donde es importante para los Estados Unidos tener presencia incontestada, y, donde para la Unión Soviética no lo es. Por tanto, no puede esperarse, que, aparte de Cuba, (y por otras razones más bien de tipo político), la URSS esté dispuesta a enfrentar una decidida acción norteamericana de "reconquista" de posiciones con un despliegue igualmente poderoso de fuerzas, allí o en otro sector en que le sea tácticamente más fácil operar desde un punto de vista logístico. Moscú no puede arriesgar la

---

[47] González, op.cit.

estabilidad de su relación estratégica con Washington en aras de posiciones en el hemisferio occidental.[48]

Sin embargo, en este punto podemos introducir el segundo componente estratégico-doctrinal de la perspectiva norteamericana en su flanco sur: la Doctrina Guam o Doctrina Nixon. De acuerdo con esta última, fuera de los frentes cruciales: Europa, Medio Oriente y Asia Oriental, Estados Unidos debe evitar, en lo posible, verse directamente involucrado en conflictos militares donde el enemigo no se halle, por su parte, directamente presente. Esta doctrina fue planteada como racionalización del programa de "vietnamización" de la guerar del Sudeste asiático a fines de la década de los años sesenta. Según ella, Estados Unidos debía operar desde posiciones más sólidas y menos expuestas, dejando a sus aliados el peso de hacer frente a amenazas convencionales que no llegasen a constituir una ofensiva abierta de fuerzas regulares del bloque soviético. Detrás de este principio se esconde un proceso de reevaluación del principio de economía de fuerzas y de las ventajas de aprovechar de manera más consecuente el carácter marítimo de la geopolítica norteamericana. Así, Estados Unidos debía ser el escudo aeronaval, pero no la espada del esfuerzo de contención, y debería concentrar sus fuerzas específicamente militares sólo allí donde las ventajas comparativas propias le favorecieran. Existen en la Doctrina Guam componentes más políticos, como la

---

[48] Esto daría lugar a una importante asimetría en los intereses estratégicos de Cuba y la Unión Soviética, que Estados Unidos puede esmerarse en explotar. Ver Edward González, op.cit.

necesidad de asegurar el respaldo doméstico a cualquier intervención militar, el cual, por supuesto, se hace más probable en la medida en que el escenario de acción de las fuerzas propias se sitúa más cerca de las áreas, ámbitos y valores estratégicos centrales de la potencia oceánica.

Este principio de "economía de fuerzas" tiende a hacerse más extensivo en los años ochenta. Por ejemplo, empieza a aplicarse a la crítica dirigida hacia el rol de las fuerzas estadounidenses en territorio europeo y Japón, formando parte de los argumentos a favor de una transferencia de las tareas de defensa "pesada" terrestre a los aliados de la OTAN y de las de "primera línea de contención" en Asia Nororiental. En América Latina esta postura se expresa en la renuencia a una intervención directa en Nicaragua, El Salvador, Jamaica, etc., procurándose más bien actuar -con la excepción de Granada-, a través de aliados y fuerzas "delegadas" ("proxies"). El poderío norteamericano juega más bien el rol de garante en última instancia de la posición de los aliados que combaten directamente.

Lo anterior da lugar a una actualización de la Doctrina Monroe bajo la óptica de una lectura militarizada y unilateralista de su contenido. La Doctrina Monroe ha sido tradicionalmente el "canon" de la estrategia norteamericana hacia América Latina; como lo demuestra Child,[49] la citada doctrina permite, sin

---

[49] John Child, op.cit., en Estrategia y del mismo autor, "From 'Color' to 'Rainbow': U.S. Strategic Planning for Latin America 1919-1945", en Journal of

embargo, interpretaciones y lecturas compatibles con muy diferentes posturas estratégicas. En el caso del actual período puede sostenerse que se produce un nuevo avatar del paradigma que ella ofrece.

Bajo Reagan, Mesoamérica vuelve a ser un área vital de la geopolítica estadounidense, en la medida, y sólo en la medida, en que el enemigo global puede asegurar una presencia en ella. Por ello, se recuerda que Estados Unidos debe jugar un papel fundamental y reafirmar su presencia en la región.[80] Washington se aleja de la política del "beningn neglect" de las anteriores administraciones republicanas, pero, no por ello retorna al hemisferismo panamericanista y multilateralista de las administraciones demócratas. La reafirmación de la presencia norteamericana reviste un carácter mucho más segmentado, localizado y sobre todo militarizado, dejando de lado los intentos de crear un régimen hemisférico integral, con fuerte hegemonía de lo político, como en la tradición de Roosevelt, Kennedy o Johnson.[81]

La nueva lectura de la Doctrina Monroe parte de la base de que es la Cuenca del Caribe el "locus" del interés norteamericano fundamental y de que en ella

---

Interamerican Studies and World Affairs, Nº 21, mayo 1979.

[80] Ver el punto de vista desarrollado por Mark Falcoff, "Central America: A View from Washington", en Orbis, invierno 1985.

[81] Gabriel Marcella, "Defense of the Western Hemisphere: Strategy for the 1990's", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 27(3) 1-26, otoño 1985.

Washington debe tener total hegemonía.[52] No sólo que ninguna potencia virtualmente hostil debe tener presencia militar en el área, sino que toda otra potencia extra-continental debe quedar excluída de una presencia militar o política independiente. En consecuencia, no debe haber cabida para el "multipolarismo" estratégico y debe evitarse que toda lucha política o militar no relacionada con el conflicto Este-Oeste sea transferida a la región.[53] Al mismo tiempo, como ya se señaló, los intereses de Estados Unidos deben ser defendibles con el mínimo uso posible de recursos militares. Estados Unidos debe retener su característica histórica de ser una nación sin fronteras que requieran de defensa militar y toda la Cuenca del Caribe debe ser vista como parte de una frontera que prolonga la constituida por el Río Grande.[54]

En el análisis norteamericano, a partir de los años 70 se ha ido produciendo una situación de creciente deterioro de los principios señalados. Potencias extra-continentales han ganado presencia militar, política y económica, siendo algunas de ellas hostiles o potencialmente hostiles y otras, como los países de Europa Occidental, potencialmente disfuncionales a la

---

[52] David Ronfeldt, "Rethinking the Monroe Doctrine", en Orbis, invierno 1985.

[53] Ronfeldt, op.cit.; Edward González, op.citt.; Gabriel Marcella, "Defense of the Western Hemisphere: Strategy for the 1990's", en Journal of Interamerican Studies and World Affairsm 27(3) 1-26, otoño 1985.

[54] Ronfeldt, op.cit., en Orbis, 1985. Dexter Perkins, A History of the Monroe Doctrine, new ed. Boston, Little, Brown, 1955.

consecución de los objetivos de control total de la situación del Caribe.[55]

Esto ha tenido como resultado que los Estados Unidos se vea cada vez más enfrentado a la tarea de formar una fuerza defensiva en su flanco sur, con lo cual el principio de economía de fuerzas se ve violado, se erosiona el despliegue norteamericano en el contexto de la OTAN y permite percepciones de deterioro de la capacidad imperial frente a la opinión pública mundial. Finalmente, se produce una situación que podría permitir al Caribe convertirse en escenario de otras confrontaciones ajenas a la lógica bipolar y a la importación de conflictos que nada tienen que ver con la estrategia de la contención geopolítica de la Unión Soviética.

De acuerdo con esto, la política norteamericana en el Caribe debería estar guiada por cuatro imperativos fundamentales: a) reducir y derrotar a las fuerzas revolucionarias, sobre todo aquellas que tengan lazos con Cuba y la Unión Soviética; b) impedir que estos dos países amplíen el número y calidad de sus bases y puntos de acceso; c) disminuir la "intromisión" europea; d) lograr esto a través de un fortalecimiento de la capacidad de proyectar y emplear fuerzas. Estas fuerzas deben ser usadas lo menos posible, pero deben constituir un respaldo altamente visible para la posición político-diplomática norteamericana.[56] La lucha, allí donde haya

---

[55] Ronfeldt, op.cit.; Marcella, op.cit.

[56] Ronfeldt, op.cit.

que darla con medios militares, debe estar, en lo posible, en manos de aliados o de fuerzas irregularers locales. El sistema de alianzas con países del área debe enfatizar el componente de asistencia de seguridad y debe revestir un carácter esencialmente bilateral, buscando aquellos socios que den más seguridades de un alto grado de lealtad y de solidaridad con los objetivos de la política norteamericana. Salvo en las Indias Occidentales, se evitarán iniciativas del estilo de la CENTO, OTAN o SEATO, impulsando más bien operaciones puntuales en lugares determinados y con aliados específicamente vinculados a objetivos particulares. Estados Unidos debe, pues, evitar ligar su suerte a determinados "aliados preferenciales", aunque sus relaciones con Venezuela, México y Colombia deben tener una alta prioridad debido a la importancia regional de estas naciones.[87] Sin embargo, esta prioridad no puede ir tan lejos como para modificar en sus aras las líneas generales de la política de Washington. A falta de una unidad más estrecha, se preferirá una política de acercamientos minimalistas y segmentados por temas y asuntos.

Esto redunda en una creciente tendencia norteamericana a la autosuficiencia, dejando de lado cualquier esfuerzo de concertación colectiva regional o

---

[87] Susan Kaufman Purcell, "Mexico-U.S. Relations: Big Initiatives Can Cause Big Problems", en Foreign Affairs, invierno 1981-1982. Fernando Bustamante y Carlos Portales, "Un caso de transferencia de tecnología militar avanzada: la venta de los aviones F-16 a Venezuela", Documento de Trabajo, FLACSO, Santiago, Chile, 1987. D. Ronfeldt, op.cit.

de búsqueda de "hegemonía" en el sentido "gramsciano" del término. Parece como si bajo la Administración Reagan los Estados Unidos sintiesen que ante la creciente autonomía de las naciones latinoamericanas, Norteamérica debería buscar políticas y compromisos lo menos dependientes posibles de redes de cooperación multilaterales en el plano de la seguridad, apuntando a una independencia máxima con respecto a sus interlocutores latinoamericanos. Los Estados Unidos procuran embarcarse sólo en aquello que pueden hacer solos y en donde no dependen de la anuencia de sus potenciales socios regionales. Cualquier cooperación se hará sólo si el socio del caso acepta hacerlo bajo las condiciones que impone la lógica estratégica de Washington.[88] La política de seguridad hemisférica de los Estados Unidos evoluciona en el sentido de un autarquismo creciente, que bordea en el "autismo" con respecto a los demás países del área.

Este marco global de la política de seguridad estadounidense en América Latina da lugar a una serie de políticas más específicas cuya racionalidad estratégica pasamos a describir.

A. La política de ayuda político-militar a aliados regionales

A fin de poder llevar adelante las acciones que se derivan de los principios antes expuestos, la política de los reaganianos tiende a mirar a la región como un

---

[88] Kaufmann Purcell, op.cit.

espacio dividido entre áreas "tranquilas", donde no existe necesidad de invertir grandes esfuerzos para obtener apoyo y bases de operación, y, por otro lado, por una serie de "hot spots" (puntos calientes), donde es preciso concentrarse. Esta topología mental es muy particular: debe recordarse que en la época de auge del panamericanismo América Latina no era vista como un mero conjunto de puntos de crisis. Era un sistema o régimen de naciones cuyo conjunto organizado y "disciplinado" era el objetivo propio de la política de Washington. Ahora, a la inversa, se convierte en un gran telón blanco salpicado por áreas de "peligro" donde la acción norteamericana debe constituir una "crisis management" de largo aliento. Cesando la perturbación inmediata, cesa la prioridad, y la atención de Washington queda libre para dirigirse a otros destinos.

En los "puntos calientes", Estados Unidos debe buscar aliados e intermediarios locales que estén dispuestos y en condiciones para servir de primera fuerza de choque para la política de "roll back" a bajo precio. A este nivel local, se repite la "fobia" a compromisos englobantes. No se busca necesariamente la adhesión de países o grupos de países, de sociedades o de organizaciones transnacionales. Lo que se busca es identificar actores discretos cuya presencia y recursos de poder en el lugar mismo (en la primera línea), los haga eficaces instrumentos de ejecución de la política militar diseñada en Washington. El mismo principio de evitar enredarse en complejas redes de compromisos y alianzas multilaterales se repite a este nivel "micro". Lo que se busca es un sub-conjunto de

interlocutores/socios dispuestos a una relación íntima y preferencial con Estados Unidos, aún si es necesario pasar por encima de la cabeza de otras lealtades intermedias entre dichos actores y los Estados Unidos. Esta búsqueda del interlocutor interno que, con un mínimo de compromisos, permita el máximo de capacidad de acción, se rige por una lógica estrictamente militar. Se trata de simplificar la cadena operativa, eliminando de ella a todos los elementos que pueden demorar las acciones, ser de dudosa lealtad, comprometer el secreto o forzar demoras innecesarias por la necesidad de consultar o coordinar políticas. Se privilegia aquello que permita la operatividad más rápida y expedita y que disminuya la fricción de la negociación y el proceso de formación de objetivos. Una movida típica, usada en Honduras, Costa Rica, Brasil y Argentina (antes de las Malvinas), ha sido intentar establecer relaciones directas entre las respectivas fuerzas armadas en una estrecha perspectiva inter-castrense que soslaye los canales diplomáticos, políticos y sociales alternativos.[59] A la política norteamericana en América Latina le ha parecido posible hacer de la política de la influencia entre FF.AA. un sustituto de una red más completa de relaciones internacionales.

Pero las relaciones intermilitares no han sido la única forma en que esta lógica de reducción y concentración de interlocutores ha operado. En ocasiones

---

[59] Fernando Bustamante y Carlos Portales, "La venta de los aviones F-16 a Venezuela: un caso de transferencia de tecnología militar avanzada", Documento de Trabajo, FLACSO, Santiago, Chile, agosto 1987.

-como en El Salvador o Guatemala- una serie de razones ha hecho que sean otros actores civiles los que aparezcan como los socios locales: partidos políticos, movimientos cívicos, grupos empresariales pueden cumplir análogas funciones. En el caso de Nicaragua la formación de un ejército guerrillero como el de la "contra" ofrece un punto de entronque para-militar que tiende a avasallar y concentrar las relaciones norteamericanas con el conjunto de los sectores opositores al gobierno de Ortega.

Debe subrayarse que este particular enfoque respecto a la interfase entre el poder norteameriano y sus espacios locales de aplicación, ve en la esfera de lo político-diplomático un terreno que debe apoyar la acción militar y que debe hacerse a un lado para no demorar o estorbar la ejecución táctica de las acciones en terreno. En este sentido se explica el secreto, la afinidad electiva para trabajar con elementos militares o militarizados locales y el énfasis en excluir, más que en incluir otros tipos de socios en el marco de las distintas operaciones defensivas estadounidenses. Esto sobre todo, por cuanto muchos de estos socios no se hallan ubicados ni son susceptibles de ubicarse en una perspectiva de operaciones estratégicas, sino en el nivel del discurso político y valórico.

Por ello mismo, es que en las relaciones de seguridad entre Estados Unidos y los países de América Latina en general, entre los instrumentos que aparecen mencionados como cruciales son los programas de intercambio de personal como el IMET (International Military Exchange and Training Program), los de venta de

armas y los de entrenamiento de fuerzas de seguridad. Aparte de la utilidad operacional de estos programas en aquellas zonas donde se desarrollan conflictos, se considera que tales programas permiten ir expandiendo un núcleo de oficiales locales vinculados por lazos profesionales y afectivos a los Estados Unidos. No se trata de convertirlos en agentes inmediatos de las políticas estadounidenses, ni tales vínculos tienen réditos concretos necesariamente. Se trata más bien del equivalente a un programa de "pre-posicionamiento", en el cual equipos, armas, pertrechos e instalaciones se hallan disponibles y listos para su uso, aún sin la necesidad de una presencia física de fuerzas norteamericanas y aún si en el área donde estos recursos han sido desplegados no existe una crisis en desarrollo. Estos recursos están simplemente a la espera de ser usados en determinadas contingencias o escenarios potenciales.[60] De este modo, los programas de asistencia militar e intercambio buscan "plantar" en el seno de los distintos estados y establecimientos militares regionales un núcleo de equipos y personal dispuesto a cooperar o a mirar con simpatía la cooperación con Estados Unidos en ciertas crisis, y por tanto dispuestos también a presionar internamente para que los países se alineen de manera ad-hoc con las necesidades de la estrategia estadounidense, sin que sea necesario para ello llegar a acuerdos formales o entendimientos globales en un conjunto de

---

[60] Francis West Jr., "The US Security Assistance Program: Giveaway or Bargain?", en Strategic Review, Washington, D.C., invierno 1983.

temas conexos.[61] De esta forma se busca llegar a lograr el equivalente funcional del "libre paso" y del acceso a posiciones y recursos útiles en determinadas emergencias, sin pagar los costos de la hegemonía que una reedición del TIAR o de otros pactos generalizados de tipo hemisférico e inter-estatal podrían llegar a entrañar (como por ejemplo a raíz del alineamiento de Washington con los británicos en el conflicto de las Malvinas).

B. Lucha anti-subversiva y Guerra de Baja Intensidad

La doctrina global de la "dominancia disuasiva" a todos los niveles encuentra su aplicación regional en la particular importancia que se le da al concepto de Guerra de Baja Intensidad.

Recordando lo ya señalado, dicha doctrina se basa en la tesis de que la forma más segura de contener la escalada de los conflictos entre las superpotencias es evitar que una derrota norteamericana a los niveles más bajos de intensidad de conflicto obligue a su más temprana transferencia a niveles de mayor intensidad. Esto implica que los Estados Unidos deben mantener la capacidad de vencer o, por lo menos, de contener al enemigo al nivel más bajo de violencia posible, sin descansar en la amenaza disuasiva de nivel más alto. Así, se abandona la idea de que una inferioridad en las capacidades de lucha irregular y de guerra subversiva,

---

[61] Harry Shaw, "US Security Assistance: Debs and Dependency", en Foreign Policy, Nº 50, primavera 1983. Marcella, op.cit.

puede ser contrapesada por la presencia de poderosas fuerzas convencionales en reserva, siempre listas para intervenir en caso de que las fuerzas irregulares o subversivas del bloque enemigo obtengan excesivas ventajas. Dadas las crecientes dificultades políticas para obtener apoyo interno para aventuras como la de Vietnam, la amenaza de invasiones al estilo de la República Dominicana en 1965 se hace (con la señalada excepción de Granada) poco creíble. Por lo tanto, los Estados Unidos deberían desarrollar una capacidad para enfrentar y ganar conflictos en el terreno propio de los subversivos o insurgentes y ser capaces de neutralizar toda la gama de acciones dirigidas en su contra en el "piso más abajo" de la escalerilla estratégica.[62] La escalada al nivel convencional debe ser realmente el "último recurso" dentro de la panoplia de instrumentos a disposición de los estrategas norteamericanos. De esta forma, Estados Unidos busca encontrar un camino medio entre el desembarco de los marines y el recurso exclusivo a la diplomacia y a la política. En este esfuerzo, las tropas y FF.AA. locales deben funcionar como la primera línea del aparato defensivo estadounidense y deben reorientarse preferentemente hacia un tipo de armamento y de entrenamiento orientado a las formas menos convencionales de lucha anti-subversiva e irregular. El modelo organizativo para las fuerzas armadas latinoamericanas se acerca al de las unidades anti-

---

[62] Joint Low-Intensity Conflict Project, op.cit.

guerrilleras de "cazadores" venezolanos[63] o los batallones aerotransportados de intervención rápida de los salvadoreños. Ahora bien, este no es todo el cuento. Allí donde los aliados de la Unión Soviética posean fuerzas convencionales considerables, debe promoverse la formación de capacidades bélicas latinoamericanas comparables que cumplan al nivel convencional la misma función de "primera línea disuasiva" que al nivel de la guerra irregular y el conflicto de baja intensidad deberían tener las unidades del tipo de las señaladas para el caso venezolano o salvadoreño. En ese sentido deben entenderse el intento de potenciar cualitativamente a la fuerza aérea venezolana mediante la venta de modernos interceptores F-16, los cuales podrían contrarrestar la amenaza convencional de la fuerza aérea cubana, dando tiempo, de paso, para dilatar o minimizar el rol de la USAF en un conflicto en el Caribe.[64] De esta forma se busca establecer una instancia adicional que aleje el momento de la toma de decisión sobre el empleo de unidades norteamericanas. La estrategia del Pentágono parece pues encaminarse a buscar la forma de hacer la guerra de las maneras más variadas y flexibles, mientras al mismo tiempo se pone la mayor distancia posible con el punto de "contacto" virtual entre las dos superpotencias. Esta densificación y multiplicación de niveles de

---

[63] Fernando Bustamante y Carlos Portales, op.cit. Alberto Müller Rojas, "Equipamiento militar, política de defensa y política exterior: el caso venezolano", en Política Internacional, Nº 2, abril-junio, 1986.

[64] Fernando Bustamante y Carlos Portales, op.cit. Committee on Foreign Relations, United States Senate, "Proposed Sales of F-16's to Venezuela", Washington, D.C., 1982.

escalada y de actores interpuestos permite la estrategia militar y el empleo de la fuerza, sin por ello arriesgar la "llegada al borde del abismo" como, por ejemplo, en la crisis de los cohetes soviéticos en Cuba en 1962. De manera paradojal, pues, mientras más tierra pone de por medio la estrategia norteamericana, entre sus fuerzas y las soviéticas y mientras más indirectos los medios de combate que se discurren, más manejable, posible y rutinizado se hace el recurso de las armas en la política internacional. Esta perspectiva no es un intento de anular o negar el "síndrome de Vietnam", es un esfuerzo para poder volver a pelear, al mismo tiempo que se asumen e internalizan al máximo las consecuencias de tal "síndrome".

C. La militarización de los problemas de orden social

El concepto de Guerra de Baja Intensidad abre las puertas para operar una articulación de una serie de problemas de orden público, vinculados a las relaciones inter-hemisféricas, con la esfera propia de articulación de la estrategia y la ciencia militar.

Concretamente, se trata de las cuestiones del narcotráfico y de la inmigración. Ambos tópicos encuentran su campo original en complejas cuestiones culturales, económicas, socio-políticas y sanitarias en ambas sociedades y en sus puntos de contacto. Sin embargo, desde los Estados Unidos -y no precisamente

desde el "establishment" militar-[65] se esboza un movimiento que intenta integrar estos problemas en una visión conspiratorial, en donde a través de la noción de "guerra indirecta", se busca demostrar que estas cuestiones no son sino la manifestación de una operación estratégica de quinta columna y de "caballo de Troya" dirigida desde Moscú.[66] La difusión del hábito de consumo de drogas en los Estados Unidos, su comercio, tráfico y cultivo se presentan como una compleja operación explícitamente dirigida a destruir el "frente interno", o sea como una sofisticada operación de "guerra sicológica" de baja intensidad. Asimismo, se busca ligar la masiva inmigración de latinoamericanos dentro de los Estados Unidos con el enfrentamiento Este-Oeste. La cadena argumental de dicha vinculación sigue la siguiente lógica: por una parte se sostiene que la expansión de las guerras subversivas en Centroamérica arrojará contra las fronteras de Estados Unidos masas crecientes de refugiados que, aparte de imponer una pesada carga asistencial a la sociedad norteamericana, traerán consigo los conflictos de su tierra natal, de manera un tanto análoga a la exportación de la guerra palestino-israelí

---

[65] Fernando Bustamante, "La concertación en torno a la cuestión del narcotráfico. ¿Quién controla la agenda?", en Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina, Luciano Tomassini (ed.), RIAL, Santiago, Chile (próxima aparición). Juan Gabriel Tokatlian y Rodrigo Pardo, "Seguridad y drogas: su significado en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Un debate introductorio", en Estudios Internacionales, Nº 82, Año XXI, abril-junio, 1988.

[66] Ver por ejemplo, los puntos de vista de ciertos legisladores norteamericanos en United States Senate: "Drugs and Terrorism", U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., agosto 2, 1984.

hacia el Líbano en la década de los 70. Esto serviría de "espoleta" para la exacerbación de conflictos raciales latentes, generándose una "beirutización" de la sociedad norteamericana. Al margen de las intenciones de la Unión Soviética y de sus aliados, el efecto neto de tales oleadas de refugiados sería desestabilizar y debilitar por dentro a la sociedad norteamericana, alterando las formas establecidas de paz social y su estructura demográfica, étnica y cultural.

Por otra parte, la mucho más antigua y cuantiosa inmigración por razones económicas puede tener efectos similares al ligar cada vez más estrechamente a la sociedad de origen con la de destino, generando una población flotante de dudosa lealtad donde fácilmente pueden infiltrarse elementos de "quinta columna".

Para los efectos de nuestro análisis, sin embargo, es relativamente poco importante que narcotráfico e inmigración obedezcan o no a un plan maestro de Moscú, a una colusión oportunista entre elementos criminales y "terroristas" o sea simplemente al efecto de causas sico-sociales más o menos espontáneas. Lo interesante es que, sea cual sea la etiología de estos fenómenos o la intencionalidad de los actores involucrados, su presencia puede ser pensada desde un ángulo de seguridad estratégica y que de hecho, en algunos círculos de la Administración son problematizados de esa manera, haciendo de estos tópicos elementos prioritarios de la

relación con América Latina.[67]

Creemos que existen dos bases principales para una potencial "militarización" del enfoque estadounidense de los fenómenos de orden social a los que hemos aludido: en primer término, se trata del hecho de que la misma lógica que permite desarrollar la doctrina de la Guerra de Baja Intensidad permite, asimismo, difuminar los límites entre la política de la guerra y la de la vida civil "normal". En la medida en que se expande la extensión del concepto de "guerra", se expande también el ámbito de fenómenos susceptibles de ser vistos bajo la óptica de la guerra. Esta extensión tentacular no es nueva para los latinoamericanos, habituados hace ya casi dos décadas a los desbordes de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Para los norteamericanos esto es más novedoso y representa los primeros síntomas de un similar desbordamiento de los límites entre lo castrense y lo civil. Debe enfatizarse, sin embargo, que este desbordamiento tiene su foco originario no en el "establishment" militar, que se opone a confundir estos planos y teme la corrupción, desprofesionalización y distracción de recursos que la lucha anti-narcótico les

---

[67] Elliot Abrams, "U.S. Interests and Resource Needs in Latin America and the Caribbean", en Statement Before the Subcommittee of Western Hemisphere Affairs of the Senate Foreign Relations Committee, United States Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, D.C., marzo 25, 1987. Rachel Ehrenfeld, "Narco-Terrorism and the Cuban Connection", en Strategic Review, United States Strategic Institute, Washington, D.C., verano, 1988.

podría representar.[68] El origen de esta presión por militarizar los aspectos señalados surge más bien de sectores políticos civiles, y sobre todo del Congreso norteamericano.[69] Si la preservación de la familia, por ejemplo, es vista como una condición de la seguridad del "frente interno", cualquier actividad que amenace a esta institución podrá ser leída como agresión que debe remitir a la identificación de un enemigo nacional y a los medios estratégicos para derrotarlo. Tal asimilación se halla presente en algunos esfuerzos para fundamentar la necesidad de que las FF.AA. estadounidenses se hagan cargo de las luchas contra la droga y el narcotráfico.[70]

Asimismo, los medios a discurrir serán los medios de la guerra, con lo cual la esfera de acción de lo policial desaparece o se absorbe como instancia de lo bélico. Así, el conflicto y la disfunción social pueden hallar un lugar dentro de la lógica de la disuasión militar y puede pensarse que la estabilidad de la relación geopolítica entre las superpotencias, de alguna manera, se conecta con la capacidad del estado norteamericano para eliminar las citadas disfunciones sociales. Esto tiene como resultado un creciente vaciamiento del espacio de la discusión propiamente política respecto a estos

---

[68] Ver Fernando Bustamante en Tomassini, ed.

[69] Ver nota 66.

[70] Ver Ehrenfeld, op.cit., U.S. Committee on Labour and Human Resources; United States Senate. "Role of Nicaragua in Drug Trafficking", Government Printing Office, Washington, D.C., 1985.

fenómenos.[71]

Pero existe otra vertiente por donde puede entenderse la racionalidad de la estrategización de las cuestiones del narcotráfico y la inmigración. Ella se conecta de nuevo con el tema de la "seguridad de las fronteras". No se trata aquí de un problema de defensa territorial tradicional del espacio físico de la Unión. Se trata del descubrimiento de que en el mundo de hoy los límites de una sociedad pueden ser "porosos" de maneras muy distintas y más variadas que en la perspectiva del "realismo" estratégico convencional. En un mundo conectado por crecientes y complejos planos de intersección funcional: ecológicos, económicos, tecnológicos, etc. y donde lo físico-espacial se tridimensionaliza con la creciente importancia del uso y ocupación de lo marítimo, lo aéreo, lo espacial, el espectro electromagnético, el ámbito informacional, etc.; las barreras que una sociedad pone para la defensa de su unidad, autonomía e inpenetrabilidad ya no pueden ni deben ser sólo las de una mera línea fronteriza terrestre. Los estados de hoy se interpenetran de maneras cada vez más ambigüas y variadas, haciéndose imposible la seguridad de la fortaleza que tras una "censura" en el espacio bidimensional puede saber exactamente lo que "es de adentro" y lo "que es de afuera", jerarquizando así las coordenadas de su experiencia colectiva de una manera cartesiana.

La experiencia histórica norteamericana debió solo

---

[71] Ehrenfeld, op.cit.

muy tarde hacer frente a esta promiscuidad multidimensional de los espacios, debido a la enorme seguridad natural que su "glorioso aislamiento" le permitía. Las fronteras de Estados Unidos siempre fueron vividas como vacías desde los puntos de vista militar y social: nunca hubo que defenderlas con importantes recursos. Estas fronteras eran impermeables y al mismo tiempo "abiertas". Podían ser porosas porque no había nada al otro lado que pudiese capitalizar esa "porosidad" con mínima probabilidad de éxito. La relación estadounidense con América Latina partía del supuesto de que esta última nunca sería el foco de un peligro, a menos que cayera en manos de potencias europeas hostiles que la hicieran operar como "trampolín" para sus operaciones.

Los fenómenos del narcotráfico y de la inmigración, en cambio, aparecen como instancias en donde esa porosidad de los "limes" terrestres de la Unión se hace por primera vez evidente, y donde estos espacios vacíos se llenan, súbitamente, de actores y acontecimientos que penetran y jaquean el sentido estadounidense de la autonomía, de su independencia dentro de su propio territorio y de la impregnabilidad dela propia sociedad. Súbitamente Estados Unidos se convierte en un país por el cual se puede circular, transportar, atravesar; sin que su estado aparezca capaz de organizar estos flujos y circulaciones. La presión societal latinoamericana sobre el espacio norteamericano se hace sentir de manera particularmente amenazante en las figuras del traficante y del "espaldas mojadas". La amenaza real no es tanto la conspiración que pudiese moverlos, sino el hecho de que

anuncian un insospechado punto final para la "Fortaleza América", hasta ahora puesta por la mano de Dios fuera del alcance de todos aquellos que quisiesen violar su autonomía y autodeterminación. La consternación de Estados Unidos frente a esto parece nacer de esta sensación de que con el "desborde" latino se ve amagada de manera "capilar" y no convencional la premisa básica de su seguridad nacional. Los traficantes y los inmigrantes rehúsan cualquier "Ellis Island" capaz de regular su presencia y con ello se hacen peligrosos no solo por el impacto objetivo de su presencia en la estructura social nativa, sino que también y sobre todo, porque arrojan a los Estados Unidos en medio de un problema estratégico del cual la historia siempre los había eximido: el problema de la defensa de sus fronteras contra "lo extraño", con el agravante de que el invasor ahora no es un soldado, sino que reviste las proteicas personificaciones que la pluridimensionalización de los espacios de interacción geopolíticos ocasionan y permiten.

Con esto, la tranquila confianza en el Océano y en el Río Grande se desvanece y con ello la posibilidad de dar por resuelto de antemano el problema de la seguridad territorial desde una perspectiva no convencional. La aplicación del modelo de la Guerra Indirecta o de la Guerra de Baja Intensidad[72] expresa la conciencia "liminar" de que en estos problemas hay un mensaje de relevancia geopolítica, pero al mismo tiempo revela que

---

[72] Tal como se hace en el Joint Low-Intensity Warfare Project del Comando de Instrucción y Doctrina de las FF.AA. de los Estados Unidos. Ver, op.cit.

al pensar las relaciones inter-societales con los países circundantes desde el punto de vista de la defensa, no se puede sino militarizar esas relaciones inter-societales. Así, se busca un paradigma para la explicación y para la acción en el terreno de la lógica militar, porque la penetración de disfunciones sociales con componentes provenientes de América Latina destruye la defensa limítrofe tanto porque la perfora directamente, como porque la hace crecientemente irrelevante; imponiendo a la mente estratégica norteamericana el pesado trabajo de no contar ya con uno de sus supuestos fundantes.

En todo caso, la reacción norteamericana se asemeja en su forma a la reacción frente a los avances convencionales del bloque socialista en el Tercer Mundo. En efecto, la perspectiva norteamericana frente a estos últimos, deja de lado la "contención pasiva" y opta por salir a buscar al enemigo en los puntos mismos de sus recientes conquistas, a través del desarrollo de las capacidades de proyección oceánica profunda de las fuerzas americanas. La clave para romper el "contracerco" soviético está en anular a las plataformas de apoyo de dicho cerco mediante el "roll-back".

En el caso del narcotráfico, como en el de la inmigración, se esboza una práctica análoga: ir a buscar al enemigo en sus refugios. En vez de la "contención pasiva" que sería el fortalecimiento de la interdicción y de la represión/prevención interna, se estipula que la lucha contra la droga deberá tener como escenario principal las zonas de cultivo en América Latina y los "santuarios" de las bandas traficantes. Las fuerzas

policiales, para-policiales y militares van a atacar el mal en su retaguardia, utilizando para ello tácticas de combate, bombardeo y "busqueda y destrucción", junto con las más tradicionales de tipo policial.

De esta forma, las áreas productoras de coca y marihuana se convierten en otros tantos "hot points" que pueden ser neutralizados con proyecciones rápidas y profundas de fuerzas super-autónomas y especializadas.[73] Asimismo, en esta lógica debe limitarse al máximo el número y variedad de actores involucrados, so pena de perjudicar la capacidad de respuesta rápida, movilidad y el sigilo de las operaciones. La misma doctrina táctica de las operaciones de apoyo a la "contra" aparece perfilada en las operaciones tipo "Blast Furnace".[74] Asimismo, se trata de alejar el momento y punto donde la propia sociedad norteamericana tiene que asumir costos y riesgos significativos en el combate contra el narcotráfico. Se procura que la lucha tenga, en lo posible, como principales protagonistas a enemigos y aliados no estadounidenses, y donde el papel norteamericano sería de apoyo, refuerzo y "garantía" a la retaguardia; interviniendo sólo ante el fracaso ostensible de las fuerzas represivas locales. En una lógica de escalada, se trata de contener al enemigo sin necesidad de elevar el nivel de intensidad del conflicto: en este caso enviando fuerzas propias o llevando la lucha a terreno propio.

---

[73] Ver Abrams, op.cit.

[74] Ibid.

D. LA VALORACION DE LOS ESPACIOS Y LA HERENCIA DE LA GEOPOLITICA TRADICIONAL

En la época del sistema interamericano de defensa (1945-1970 aproximadamente), la vinculación entre el aparato defensivo/disuasivo estadounidense y sus homólogos latinoamericanos, descansaba sobre una geopolítica que se arrastraba de la Segunda Guerra Mundial.

De acuerdo con la doctrina entonces vigente, el apoyo de las fuerzas aeronavales convencionales de los países latinoamericanos era importante como apoyo y primera barrera defensiva en un enfrentamiento con los supuestos intentos de la otra superpotencia por interceptar el transporte marítimo y la logística occidentales. Se suponía que en caso de una nueva guerra mundial, -al menos en su hipotética fase convencional-, la Unión Soviética actuaría como lo hiciera Alemania en las dos guerras mundiales: intentando llevar adelante un bloqueo submarino que asfixiara el aprovisionamiento de las fuerzas occidentales en Eurasia. Para impedir esta posibilidad, era importante que las FF.AA. latinoamericanas estuviesen en condiciones de pelear tal tipo de guerra en sus inmediaciones oceánicas, y sobre todo, que fuesen capaces de proveer un mínimo de cobertura y de bases operacionales al despliegue inicial de las fuerzas principales norteamericanas. El objetivo último era que los países de la región estuviesen listos a prestar su territorio y sus aguas para acciones de control marítimo por parte de los Estados Unidos, aunque de sus fuerzas no se esperaba un esfuerzo particularmente

importante o significativo.[78] La armazón del TIAR buscaba entrelazar a los estados y FF.AA. de la región con las norteamericanas, a fin de hacer más fácil y expedito el montaje de las operaciones norteamericanas de resguardo de las vías de comunicación y los centros principales productores de materias primas estratégicas (cobre, petróleo, minerales no ferrosos).

A partir de los años 60, sin embargo, las premisas sobre las cuales tales políticas de seguridad hemisférica se habían justificado perdieron gran parte de su asidero. En primer lugar, fue bastante claro que la problemática geopolítica y la doctrina estratégica de la Unión Soviética no podían asimilarse automáticamente a las de Alemania entre 1939-45. En segundo lugar, los avances de la tecnología, de los medios de transporte, del submarino nuclear y de los instrumentos de combate, sin hablar del desarrollo de un equilibrio del terror nuclear a distintos niveles de escalada, hicieron cada vez menos plausible el escenario "tradicional". Para la URSS, por ejemplo, resultaría mucho más eficiente capturar o destruir los centros de producción petrolera en el Medio Oriente, que ir al cabo de Buena Esperanza o al Caribe a

---

[78] John Child, Unequal Alliance: The Interamerican Military System, 1938-1978, Westview Press, Boulder, Colorado, 1980. Anthony Whitford Gray Jr., "The Evolution of United States Naval Policy Towards Latin America", P.H.D. dissertation, American University, Washington, D.C., 1982. John Child, "From 'Color' to 'Rainbow'...", op.cit.; Margaret Daly Hayes, "Security to the South: U.S. Interests in Latin America", en International Security, Nº 5, 1980. J. Domínguez, op.cit.; Amor Jordan y William Taylor Jr., American National Security: Policy and Process, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1981

gastar fuerzas preciosas en una persecución a "mar abierto" de petroleros y mercantes muy alejados de la retaguardia aeronaval soviética.[76] Asimismo, la enorme potencia del submarino nuclear hizo aún más obsoletas las capacidades de las naciones latinoamericanas para hacer un aporte significativo en la lucha por el control de las vías de comunicación marítima y, por último, el incremento de la capacidad de proyección, autonomía y velocidad de los actuales medios aeronavales redujo la importancia crucial de la posesión de bases avanzadas seguras y permanentes. En suma, el aporte convencional real de los países latinoamericanos se hizo cada vez más problemático en cualquier escenario de conflicto bélico a escala global.

Esto ha llevado a una reducción importante del interés propiamente militar de los Estados Unidos en América del Sur y a la descomposición de los lazos con las fuerzas convencionales terrestres y aeronavales de los países del hemisferio, a excepción de los del área centroamericana y del Caribe que enfrentan guerras internas.[77]

Sin embargo, esto no quiere decir que Estados Unidos no tenga intereses en América Latina en su conjunto. Aparta de los ya señalados en Mesoamérica, subsisten

---

[76] Este punto de vista ha sido elocuentemente articulado por el ex-Canciller brasilero, Ramiro Saraiva, en una entrevista al diario O Globo de Sao Paulo, citado en Robert J. Branco, The United States and Brazil, The National Defense University, Fort McNair, Washington, D.C., 1984.

[77] Jim Brooke, en Foreign Policy, Nº 44, otoño 1981.

algunos aspectos secundarios que pueden constituir un foco de atención norteamericana dentro de su racionalidad estratégica global. Estos son: ciertos recursos y materias primas,[78] mantener el no acceso de potencias extra-continentales y sobre todo evitar conflictos intra-regionales que puedan abrir las puertas a presencia de terceras potencias; asegurar el derecho a libre paso y acceso para sus fuerzas y unidades en caso de conflictos a nivel global. Finalmente, los Estados Unidos desearían asegurarse que en tal eventualidad los sistemas de comunicaciones, detección reemota e inteligencia de los países del área estuviesen integrados lo mejor posible a los norteamericanos.[79]

El acento no está puesto en el valor que como aliados puedan tener los países latinoamericanaos, -la guerra de las Malvinas, por lo demás, no hizo nada por aumentar el prestigio de estos en el terreno militar-, sino en valores estratégicos que aparecen localizados en

---

[78] Aunque no cae dentro del ámbito propiamente militar, no debe olvidarse la importancia que tiene América Latina como mercado para bienes y capitales norteamericanos, así como la importancia político-simbólica que para los estadounidenses tiene la difusión de los valores democrático-liberales en el hemisferio. Al menos ello es explícitamente afirmado por Elliot Abrams, ver, "U.S. Interests and Resources Needs in Latin America and the Caribbean", en Statement Before the Subcommittee of Western Hemisphere Affairs of the Senate Foreign Relations Committee, United States Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, D.C., marzo 25, 1987.

[79] Gabriel Marcella, "Defense of the Western Hemisphere: Strategy for the 1990's", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 27(3) 1-26, otoño, 1985.

el área, los cuales se tratan de proteger y resguardar, lo que, a su vez, obliga a contar de alguna manera con las naciones de la región, al menos para asegurarse de su no interferencia en las operaciones norteamericanas.

A continuación pasaremos revista a estos focos específicos de interés geopolítico:

i) Negar a potencias extra-continentales el acceso irrestricto o preferencial a los recursos del área:

Dado el "repliegue" que sufre el área prioritaria del interés estadounidense hacia el Caribe y Centroamérica, la posibilidad de una presencia extra-hemisférica en América del Sur provoca una preocupación decreciente en términos estrictamente militares. Así, los fuertes lazos castrenses del Perú con la Unión Soviética despiertan una preocupación muy reducida, al menos si se compara con la que hubiese sido probable antes de los años setenta.[80] El acento parece ponerse ahora en una lógica de "resource denial". En una óptica de "suma-cero" como la que predomina en la percepción global de intereses y amenazas, lo fundamental no es asegurarse el acceso a las materias primas u otros recursos, los cuales, como demuestra Schoultz,[81] pueden ser fácilmente reemplazados en su gran mayoría; sino, en evitar su control por parte de la Unión Soviética u otros países y potencias extra-continentales. En cambio, parece

---

[80] Aunque no debe pensarse que hay una completa indiferencia al respecto, ver el testimonio ya citado de Elliot Abrams ante el Senado de su país. Abrams, op.cit.

[81] Lars Schoultz, op.cit.

esfumarse la preocupación de que pueda amenazarse militarmente a los Estados Unidos a partir de posiciones ubicadas en América Meridional. Esta denegación de acceso a recursos, sin embargo, debe asegurarse ante todo por medios político-diplomáticos, y por tanto, aún allí donde se espera que las relaciones inter-militares puedan jugar un papel positivo para tal objetivo, estas relaciones no son vistas sino como una faceta no convencional de la mantención de canales de comunicación entre los estados respectivos y carecen de una lógica operacional clara. A lo más, lo que se busca es recrear una cierta dependencia en equipamiento, entrenamiento y doctrina como la que existió hasta la década de los años sesenta, que permita incrementar los costos y reduzca los incentivos de un re-alineamiento con fuentes extra-continentales de equipamiento y asistencia técnica. Pero el beneficio que se intenta desprender de estos lazos es ante todo político, más que específicamente castrense.[82]

ii) En el caso de algunos países que bordean el "glacis" centroamericano, se busca establecer ciertos lazos más estrechos, tanto por la posibilidad ya mencionada de cooperación militar operacional frente a amenazas convencionales como no convencionales; como por la importancia intrínseca de los recursos con que esos

---

[82] Sobre la racionalidad que Washington le ha dado a la política de ventas de armas y cooperación militar-tecnológica ver, Andrew Pierre "Arms Sales: The New US Diplomacy", en Foreign Affairs, invierno 1981/1982. Ver también Jim Brooke, op.cit., para el caso específico de la relación estratégica con el Brasil.

países cuentan.[83] Para los Estados Unidos es importante mantener abierta la opción de acceder al petróleo venezolano y mexicano. México es importante además por su vecindad fronteriza. Esto hace que en el caso de México, Venezuela y Colombia exista una prioridad especial que da gran valor a la defensa de estos países y de las vías de comunicación que los unen con los Estados Unidos.[84] En el caso de México, la evolución misma de la política interna de dicho país es muy importante por el ya señalado temor a una transmisión de cualquier inestabilidad interna hacia los propios Estados Unidos.[85]

iii) El Atlántico Sur: esta área tiene cierta importancia ya que por allí pasan las rutas de los grandes super-tanques que traen el petróleo desde el Golfo Pérsico. La creciente capacidad de la flota soviética ha provocado periódicas señales de inquietud respecto a la cuestión del control de tales rutas, sobre todo a partir de la caída del imperio colonial portugués.[86] Sin embargo, y especialmente después de la Guerra de las Malvinas, el interés por la formación de una alianza tipo OTAN, entre Estados Unidos, Sudáfrica,

---

[83] Gregory Treverton, "US Strategy in Central America", en Survival, marzo-abril, 1986.

[84] Gabriel Marcella, op.cit.

[85] Ver Sereseres, op.cit; Marcella, op.cit.; Kaufmann Purcell, op.cit.

[86] Ver por ejemplo: Paul Horowitz y Holly Sklar, "Surprises in the South Atlantic", en The NACLA Report, Vol. XVI, Nº 3, mayo-junio de 1982. Una visión norteamericana geopolíticamente más convencional en Gabriel Marcella, op.cit.

Brasil, Argentina y Uruguay, a fin de proteger dicha cuenca oceánica, ha mermado considerablemente.[87] No solo se trata de causas políticas, tales como las tensiones con Argentina, la creciente autonomía estratégica del Brasil, la inaceptabilidad de Sudáfrica, etc., sino las ya señaladas transformaciones de tipo tecnológico y estratégico que hacen poco atractivo un sistema defensivo de alianzas multilaterales con un dispositivo permanente "in situ". La operación británica en las Malvinas demostró que aún con recursos limitados, las fuerzas de la OTAN pueden hacer sentir su presencia de manera eficaz en dicha área, sin necesidad de recurrir a más que mínimos apoyos geográficos en la región misma. El énfasis en la capacidad de proyección profunda de fuerzas hace innecesario contar con puntos de abastecimiento permanentes. Lo que podría ser más preciso es contar con el derecho a tránsito y uso de facilidades marítimas en Ascensión, Tristán de Cunha, las propias Malvinas, Fernando de Noronha o las Islas Trinidade.[88] Esto puede asegurarse fácilmente sin necesidad de nada más que la cooperación del Reino Unido, además de que en caso de un conflicto global se sabe positivamente que Pretoria

---

[87] Robert J. Branco, The United States and Brazil, National Defense University, Washington, D.C., 1984. Jim Brooke, op.cit.

[88] Branco, op.cit.; esto se vio claramente cuando los Estados Unidos y Gran Bretaña abandonaron sin gran dolor las negociaciones con el Brasil para establecer una base aeronaval conjunta en la Isla Trinidad, ante las trabas que opuso la Marina de dicho país sudamericano, debido a sus rivalidades ideológicas y burocráticas con la Fuerza Aérea y con los sectores pro-estadounidenses dentro de las FF.AA. brasileras. Ver, "Redefining Relations with the USA", en Brazil Report/Latin America Regional Reports. abril 29, 1983.

apoyaría de inmediato a la OTAN y que la doctrina brasilera, a pesar de todos sus arrestos de autonomía, contempla un "alineamiento automático" con Occidente en caso de un conflicto global.[89] Asegurada la cooperación automática de Sudáfrica, Gran Bretaña y Brasil, parece inncesario pagar el costo de establecer un dispositivo "maximalista", sobre todo por las dificultades y riesgos políticos que ello implicaría. En lo que dice relación con los países sudamericanos, parece suficiente para los Estados Unidos, asegurarse un mínimo de inter-operatividad con las fuerzas brasileras, estimular discretamente su modernización y consolidar modestas per cordiales relaciones entre FF.AA., las que estén en condiciones de traducirse, momento oportuno, en acuerdos "ad-hoc" de libre pasaje, uso de instalaciones y apostaderos, así como intercambio de información de inteligencia y alerta temprana.[90] En este sentido, aún si no se hace bajo auspicio directo y control estadounidense, la modernización del Brasil en todos estos aspectos parece satisfacer adecuadamente lo que

---

[89] Branco, ibid.

[90] En ese sentido es crucial el único ámbito donde la cooperación militar entre Brasil y Estados Unidos ha sido fructífera en los años más recientes, ha sido el del desarrollo conjunto del sistema de alerta temprana y defensa anti-aérea brasilera. En este proyecto la Fuerza Aérea brasilera ha contado con la cooperación del Centro de Tecnología Aeroespacial y del Laboratorio de Geofísica de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos en Virginia. Este sistema ha ido siendo adaptado en años recientes para una vigilancia del espacio aéreo de la frontera con Colombia, a fin de detectar el tráfico de aviones que transportan droga. Ver "Redefining Relations with the USA", en Brazil Report/Latin America Regional Reports, abril 29, 1983.

Washington podría esperar obtener en y de dicho país, en un escenario de conflicto global, sin necesidad, por otra parte, de interferir con las propias ideosincracias de la política internacional y de seguridad brasilera, lo que podría generar fricciones innecesarias."[91] De esta manera se intenta evitar la formación de una especie de "gaullismo" brasilero que el día de mañana pudiese interferir con la cooperación estratégica en determinadas coyunturas críticas o bajo determinados escenarios de largo plazo. En todo caso, los Estados Unidos deben reconocer que a partir de 1985 el foco principal de la postura militar brasilera ha sido "continentalista" y de bajo perfil. El estado brasilero sigue dedicando una baja proporción de su presupuesto anual al gasto militar (menos del 1% del PGB) y su ejército mantiene un despliegue orientado a la seguridad interna y fronteriza, mientras la armada se concentra en funciones de defensa costera y fluvial. El discutido plan FT-90 considera una lenta y gradual modernización de las fuerzas terrestres, un desplazamiento del grueso de las fuerzas hacia la Amazonia y las fronteras occidentales y un "aggiornamiento" de los sistemas estrictamente defensivos: defensa anti-aérea, vías de comunicación internas, apoyos aéreos a las fuerzas del ejército. Todo esto reafirma el compromiso del Brasil con evitar el uso de sus FF.AA. hacia el exterior y por mantener el carácter centralmente político-diplomático de su acción externa, esforzándose por resguardar la estabilidad

---

[91] Marcella, op.cit.; Wayne Selcher, "Current Dynamics and Future Prospects of Brazil's Relations with Latin America: Towards a Pattern of Bilateral Cooperation", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 28(2), verano 1986.

regional y evitar que América del Sur se vea involucrada directamente en el conflicto Este-Oeste.[92]

iv) Los países de América Latina han sido abanderados de la lucha por un nuevo "Derecho del Mar". En los últimos años se ha insinuado la tendencia a que tales preocupaciones vayan asociadas a propuestas destinadas a poner limitaciones al uso de las superficies oceánicas, los fondos marinos y los territorios insulares para el almacenamiento, tránsito, prueba e instalación de armas nucleares o de otros medios de destrucción masiva. La estrategia naval norteamericana requiere, por el contrario, la más irrestricta capacidad para el movimiento y despliegue de sus fuerzas, incluidas las de tipo nuclear.[93]

La posibilidad de que los países sudamericanos, y en especial los de la Cuenca del Pacífico puedan sumarse enérgicamente a esfuerzos desmilitarizadores y desnuclearizadores de las grandes extensiones oceánicas, es visto con desagrado por el Pentágono. De esta manera, resulta prioritario para los Estados Unidos disuadir a sus vecinos del sur de profundizar tales reivindicaciones o agitar más allá de estrictos límites la creación de "Zonas de Paz" que entraben la eficacia y legitimidad de

---

[92] Ver Selcher, op.cit.

[93] Ver U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, "Foreign Assistance Legislation for Fiscal Year 1983", 97th Congress, 1982. Raymond Komorowsky, "Latin America -An Assesment of U.S. Strategic Interests", en Proceedings of the U.S. Naval Institute, Nº 99, mayo 1973.

su estrategia naval de penetración y presencia profundas.[94]

v) Los Estados Unidos están interesados en neutralizar cualquier reivindicación nacionalista de países sudamericanos que propenda a alterar el status internacional de la Antártida. En estos momentos, los Estados Unidos no ven ninguna utilidad en alterar el régimen del Tratado Antártico. La afirmación de soberanías nacionales convencionales en dicho continente abriría las puertas para conflictoss territoriales y disputas de soberanía, ya que muchas de las reclamaciones existentes se encuentran superpuestas. Tales conflictos, a su vez, abrirían la posibilidad de que los contendores se sintieran tentados a invocar la asistencia de potencias extra-continentales, o peor aún, indujeran a éstas a intentar asegurar su propia presencia a fin de evitar ser desplazados por los contrincantes sudamericanos. Tal eventualidad sería contraria al interés geopolítico norteamericano de mantener al hemisferio fuera de las disputas originadas en otras partes del mundo, así como "libre" de la presencia de potencias extra-continentales, incluidas las europeas. La continua neutralización militar y geopolítica de la Antártida sigue estando en el interés estratégico de los Estados Unidos.

---

[94] Políticas como las que ha impulsado el gobierno peruano de Alan García son exactamente aquellas que Estados Unidos desea no alentar. El tercermundismo y el pacifismo promovidos desde Lima chocan sordamente con la perspectiva estratégica del gobierno de Reagan. Sobre este ejemplo, ver Riordan Roett, "Peru: The Message from Gracia", en Foreign Affairs. [illegible] 1985-86.

CONCLUSIONES

El panorama que se ha presentado en el presente documento apunta a señalar que, en la presente década, la visión estratégica sobre América Latina en los Estados Unidos ha experimentado una serie de modificaciones, las cuales, sin embargo, se asientan en y representan variantes de doctrinas permanentes en la política de seguridad norteamericana en el hemisferio. Estas variantes han sido inspiradas por cambios en la postura global de la defensa norteamericana y representan una adaptación del pensamiento militar de Washington sobre la región a las nuevas percepciones sobre el carácter del conflicto mundial en el cual se halla involucrado.

Deben subrayarse los siguientes elementos centrales: a) una retracción del área altamente prioritaria a la zona del Caribe y Centroamérica, lo cual deja a Sudamérica en un plano muy secundario dentro de las preocupaciones del Pentágono; b) una revalorización del uso de medios militares para fines políticos en las relaciones intra-hemisféricas; c) una búsqueda de formas de intervención y presencia militar que representen una aplicación del principio de "economía de fuerzas"; d) una voluntad de buscar formas de revertir la penetración de potencias extra-hemisféricas en la región, no limitándose a políticas de "mera contención"; e) la preferencia por relaciones militares de corte bilateral altamente selectivas que privilegien la coordinación y la cooperación con pocos, pero altamente confiables socios hemisféricos. Esa reducción del alcance de las alianzas se opera no solo a nivel internacional, sino a nivel

intra-nacional. Se busca trabajar con unos pocos países altamente cooperadores o estratégicamente situados desde la perspectiva de tareas o problemas particulares (Honduras, El Salvador, países insulares del Caribe, Venezuela). Asimismo, dentro de cada país se busca entablar relaciones privilegiadas con ciertos sectores claves, militares o civiles, sin buscar, necesariamente alianzas formales con el estado en su conjunto. Más que una política que busque alianzas, se trata de un estilo que busca canales de influencia, sobre la base de una agenda específica para cada caso, problema o país; f) pierden importancia relativa las preocupaciones de tipo geoestratégico que fueron propias del período de la pos-guerra, las cuales son reemplazadas por cuestiones de seguridad que se originan en temas ubicados al nivel de las relaciones inter-societales: inmigración, narcotráfico. En este sentido, América Latina comienza a ser vista ya no solo como "arena" u "objeto" de un enfrentamiento cuyos sujetos serían los Estados Unidos y sus adversarios globales, sino también como "foco" directo y autónomo de amenazas contra la estabilidad, la ley y el orden de la propia sociedad norteamericana; g) surgen cuestiones de seguridad de nuevo, que dicen relación con problemáticas nuevas surgidas en los últimos veinte o veintincinco años. Estas problemáticas se relacionan con visiones divergentes del contenido sustantivo del concepto mismo de "seguridad": son aquellas que giran en torno a la cuestión del uso, control y acceso a recursos naturales: órbita geoestacionaria, océanos, Antártida. Para los Estados Unidos resulta un creciente problema el hecho de que un número de países latinoamericanos tienden a avanzar hacia

concepciones de su seguridad que, de hecho, entraban y ponen cortapisas al despliegue de su propia doctrina estratégica global y a la perspectiva de enfrentamiento bipolar con estructura de "suma-cero" en la cual se fundamenta.

El resultado neto de esta situación es que Estados Unidos se ha alejado de la posibilidad de establecer una interlocución con sus vecinos del sur, en torno a una posible doctrina compartida de seguridad hemisférica, que pueda reemplazar a la que se configuró a partir de la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos no parece interesado en negociar un "nuevo trato" estratégico con el resto de la región, contentándose con insertar a ciertos sub-espacios dentro de lógicas cuyo foco central se halla fuera y al margen de una doctrina sobre el Hemisferio y que tenga a éste como su eje articulador.

De esta forma, para los países latinoamericanos se han hecho cada vez más difíciles de entender y compenetrarse en el mundo de las preocupaciones estratégicas de los Estados Unidos, lo cual ha desembocado en que, incluso dentro del área centroamericana y del Caribe, hayan tendido a ver la necesidad o conveniencia de formular sus propios problemas de seguridad independientemente las prioridades estadounidenses.

América del Sur ha visto agudizarse su situación de marginalidad dentro de las preocupaciones militares de Estados Unidos, a excepción del problema del narcotráfico, el cual, por lo demás reviste un

problemático carácter desde una perspectiva estratégica. La contraparte de esto ha sido que, para los países de esta área, los Estados Unidos y sus preocupaciones han tendido a evolucionar hacia una mezcla de irrelevancia y de obstáculo externo para la consecución de los propios objetivos nacionales de los estados y sus Fuerzas Armadas. La postura norteamericana en materias de defensa se ha hecho cada vez menos adecuada y pertinente a los problemas realmente percibidos por los establecimientos nacionales de seguridad, los cuales han debido ir delineando hipótesis de conflicto y de amenaza cada vez más desconectadas de lo que los norteamericanos conciben como los problemas centrales de la defensa de la región.