

CESEDEN

INCIPIENTES RELACIONES ENTRE LAS GRANDES POTENCIAS

- Por el DR. ROBERT L. PFALTZGRAFF JR.
- De la Revista "REVIEW", Volumen XII, 1978

Febrero, 1979

BOLETIN DE INFORMACION NUM. 124-IV

Nos hallamos al comienzo de una era en que el poderío, tanto militar como económico, se difundirá mucho más que en cualquier otra época del siglo XX. Además de las superpotencias y de China, el sistema internacional de este último cuarto de siglo comprenderá una serie de potencias regionales, así como países de menor cuantía que poseen capacidad destructiva letal y precisión, nuclear y no nuclear, sin precedentes. Las pautas de interacción entre grandes y pequeñas potencias serán mucho más diversas y complejas que anteriormente en el siglo XX. De tal modo que el mundo de la próxima generación -- el punto focal de este análisis sobre las relaciones que están originándose entre las grandes potencias -- es fácil que representen para Estados Unidos y sus aliados mucho más peligro aun que en el pasado reciente.

Como ha ocurrido en el pasado, las relaciones entre las grandes potencias serán el producto de muchos factores: capacidades y objetivos de política exterior, estabilidad o inestabilidad y determinación política interna, niveles de desarrollo económico y tecnológico, por mencionar sólo los más evidentes. Es posible, claro está, imaginarse una diversidad de escenas en las relaciones EE.UU.-URSS, basada en una Unión Soviética que ha llegado a la "fase imperial" y unos Estados Unidos en declinación, tanto en potencia militar relativa como en determinación política. La suposición de este análisis, sin embargo, es que EE.UU. y la Unión Soviética mantendrán un estado de paridad general en capacidad defensiva, aunque los dirigentes soviéticos seguirán afanándose por lograr superioridad militar en general, y Estados Unidos, en los años futuros inmediatos, se enfrentarán con decisiones importantes en cuanto a la suficiencia de los niveles existentes de defensa y la distribución de recursos entre fuerzas estratégicas y fuerzas de propósito general. Ambas superpotencias, aunque especialmente la Unión Soviética, se empeñarán en actividades de investigación y desarrollo en gran escala con miras a lograr

avances espectaculares que podrían resultar decisivos para alterar la relación estratégico-militar existente. Entre los posibles énfasis de los afanes soviéticos en ese sentido podrán señalarse la defensa contra los misiles balísticos y la guerra antisubmarina. Estados Unidos y la Unión Soviética seguirán siendo adversarios, aunque sus relaciones se verán jalonadas por períodos de détente, por razones tácticas o de otra índole.

La Unión Soviética permanecerá en una fase "imperial" con intereses mundiales y propensión a tratar de obtener ventaja política en virtud de poseer vasto poderío militar. No obstante, la Unión Soviética encarará probablemente crecientes problemas internos como resultado de las demandas de los intelectuales, nacionalidades y otros grupos disidentes, así como problemas externos en sus relaciones con protagonistas regionales que emergen y aun con pequeños estados, cuyos intereses divergen de los de Moscú. La Unión Soviética seguirá viéndose acosada por enormes problemas económicos como resultado de la ineficiencia de la planificación económica, el declive de la productividad per cápita, las persistentes dificultades en el campo de la agricultura, incluidos los cambios y variaciones climáticos, y el énfasis continuado en la aplicación de la tecnología y otros recursos al sector de la defensa.

En los años venideros, Estados Unidos, al mismo tiempo que trata de reestablecer su consenso doméstico sobre la política exterior de apoyo a sus aliados e intereses extranjeros, hará un esfuerzo por reparar el desequilibrio militar que parecía estar surgiendo en URSS a mediados del decenio de 1970. No obstante, Estados Unidos habrá perdido, quizás irreparablemente, muchas de las ventajas cualitativas importantes en sistemas nucleares estratégicos de que disfrutó hasta el decenio presente, aun cuando las fuerzas de EE.UU., a niveles inferiores a los estratégicos, se basarán en la sustitución de cantidad por calidad, y de los recursos humanos por poder de fuego. En comparación con el resto del mundo Estados Unidos y la Unión Soviética seguirán siendo los países más avanzados en lo que respecta a tecnología defensiva, aun cuando las tecnologías, que son el privilegio de las superpotencias, se propagarán a otros estados. La ventaja tecnológica que posean respectivamente Estados Unidos y la Unión Soviética será el resultado de su mayor énfasis en actividades de investigación y desarrollo, especialmente en el campo de la defensa, con relación a otros estados.

Relaciones EE.UU.-URSS-China.

De crucial importancia para el futuro de las relaciones URSS-EE.UU. es, por supuesto, el conflicto chino-soviético. La agravación de las tensiones entre Moscú y Pekín a finales del decenio de 1960, junto con el interés de Estados Unidos en minimizar sus posibilidades de conflicto con Pekín, al reducir los intereses de EE.UU. en la región asiática del Pacífico, suministró los ingredientes de crucial importancia para el acercamiento entre China y EE.UU., simbolizado por la visita del Presidente Nixon a la República Popular China en febrero de 1972. Aunque varios factores (incluso la necesidad soviética de importaciones de granos en gran escala) motivaron el interés soviético en las relaciones de detente con Estados Unidos que surgieron en 1972, la posibilidad de mejores relaciones entre Pekín y Washington, posiblemente en detrimento de los intereses soviéticos, contribuyó al empeño de Moscú por firmar acuerdos con Estados Unidos, incluido el convenio SALT I. Desde el punto de vista estadounidense, las relaciones chino-estadounidenses jugaron un papel central en la diplomacia de EE.UU. con la Unión Soviética. Estados Unidos trató de establecer con Pekín y Moscú mejores relaciones que las que podrían mantener entre sí estas dos últimas potencias.

La médula de la relación triangular, y de la interacción entre las grandes potencias incluida en esa relación, era la competencia por parte de cada una de las potencias en impedir una mejora notable en las relaciones entre las otras dos. Desde el punto de vista de EE.UU., si no necesariamente del de Moscú o Pekín, un estado que no es ni de amistad ni de guerra, era, y sigue siendo, vital en cuanto a la diplomacia triangular. Una guerra entre China y Rusia que diera como resultado la destrucción de una potencia comunista, dejaría con toda probabilidad a la Unión Soviética en una situación preeminente en Eurasia. Desde principios del decenio de 1970, Estados Unidos ha dado señales a Moscú de su interés en la preservación de China, cuya integridad física es indispensable para el equilibrio entre las grandes potencias.

El problema de justipreciar las relaciones futuras entre las grandes potencias -- Estados Unidos, Rusia y China -- es complejo y difícil. Las estructuras internas ampliamente distintas, la posibilidad de cambios de profunda importancia entre los dirigentes de, al menos, dos de las grandes potencias, las metas de la política extranjera en conflicto y, con todo, paralelas en algunos casos, todo esto complica el afán de des

cifrar el futuro. En este análisis, por ejemplo, suponemos, como se mencionó previamente, que la hostilidad entre China y la Unión Soviética continuará. Históricamente, sin embargo, los países han sufrido transformaciones en sus relaciones mutuas, aun en cortos períodos de tiempo. El renversement-des-alliances fue una característica de los sistemas internacionales pasados y recientes.

Para la Unión Soviética, las ventajas de una reconciliación chino-soviética serían enormes, como deben haberse percatado los dirigentes de Moscú al hacer nuevas proposiciones a Pekín después de la muerte del jefe supremo Mao. Si la colaboración remplazara la competencia entre las dos potencias comunistas principales, esto impondría a Estados Unidos gravámenes quizás insuperables. Aun en un mundo de difusión del poder, una decisión por parte de Moscú y Pekín de actuar de acuerdo para lograr sus metas respectivas en regiones de interés para EE.UU., tendría incalculables consecuencias para la política exterior de EE.UU. Merece mencionarse en un análisis sobre las incipientes relaciones entre las grandes potencias solamente en razón de las consecuencias horribles que podría tener para Estados Unidos y sus aliados. Esas consecuencias serían peores si la reconciliación ocurriera cuando el desequilibrio estratégico-militar fuera totalmente favorable a la Unión Soviética. De hecho, se puede conjeturar, el incentivo de China para enmendar sus diferencias con Moscú aumentaría si ocurriera una declinación de la posición de Estados Unidos con respecto a la Unión Soviética, es decir, si los dirigentes chinos llegaran a la conclusión que tendrían más que ganar, o menos que perder, mejorando sus relaciones con Moscú que manteniendo su hostilidad. Por lo tanto, entre las suposiciones inherentes a un análisis de las relaciones futuras entre las grandes potencias está la preservación del poderío de Estados Unidos, en todas sus dimensiones -- militar, económico, tecnológico -- a un nivel tal que pueda constituir una forma de paridad con la Unión Soviética, aun cuando las concepciones soviéticas de estrategia nuclear precisan fuerzas obviamente superiores y suficientes no sólo para disuadir a Estados Unidos, sino también para permitir a la Unión Soviética prevalecer en un combate nuclear -- con un compromiso fundamental no para una estrategia de destrucción mutua segura, sino más bien para una sobrevivencia segura.

Intereses de las superpotencias al nivel regional

Además de la competencia por el desarrollo de sistemas estratégicos y de fuerzas para objetivos generales, la continuada relación

antagónica entre las superpotencias se manifestará a varios niveles: esfuerzos para aumentar el policentrismo en sistemas de alianzas y, en el caso de la política soviética, para fomentar tendencias hacia el neutralismo en las alianzas de Estados Unidos; intentos para retardar el surgimiento de nuevos centros de poder o para ganar influencia en tales estados y regiones; y un interés soviético en explotar las tensiones y conflictos que serán endémicos en el sistema global del próximo cuarto de siglo, especialmente en el Tercer Mundo.

En Europa Occidental y el Japón, Estados Unidos y la Unión Soviética, como en el pasado reciente, tendrán objetivos de política exterior muy divergentes. La política soviética ha estado orientada, y es fácil que lo siga estando, hacia esfuerzos para separar a Estados Unidos de sus aliados y lograr, especialmente en Europa Occidental, una forma de neutralización o "finlandización". Las tendencias políticas de Europa Occidental son complejas y variables; hay, por ejemplo, tendencias contradictorias en la comunidad europea y un movimiento hacia la izquierda en algunos países, especialmente Italia (y quizás Francia) y, por el momento al menos, hacia mayor conservatismo en otros países (la República Federal Alemana, Gran Bretaña y Suecia). El advenimiento al poder de los partidos comunistas de Italia y Francia estaría de acuerdo con el interés soviético en neutralizar y debilitar los lazos de Europa Occidental con Estados Unidos. El crecimiento continuo de la capacidad de los países del Pacto de Varsovia confrontará a NATO con una variedad de problemas de defensa: amenazas a la estabilidad del equilibrio militar en el frente central de la NATO; incertidumbre sobre el dominio del mar, especialmente en el Mediterráneo, donde las marinas de superficie compuestas de grandes navíos vendrán a ser cada vez más vulnerables al ataque con armas dirigidas con precisión desde tierra, de submarinos o del aire; mayores amenazas nucleares para Europa Occidental, planteadas por la nueva generación de fuerzas estratégicas soviéticas tales como el SS-X-20 y el bombardero Backfire; y, en suma, posibilidades de un cambio en el equilibrio militar general en Europa favorable a la Unión Soviética. En sí, este fenómeno podría ser suficiente para lograr una forma de "finlandización" -- si los europeos percibieran cada vez más una sombra política proyectada por la posesión, y no necesariamente el hecho del empleo, del poder militar por parte de la Unión Soviética. En ausencia de una relación de alianza que siguiera comprometiendo el poderío militar de Estados Unidos a NATO, Europa Occidental sería un rehén de la buena voluntad soviética en una alteración tal del equilibrio militar.

Asimismo, la política soviética en el Asia nortoriental, y especialmente con respecto al Japón, divergirá de la de Estados Unidos. La marcada vulnerabilidad del Japón a interrupciones en el suministro de materias primas vitales, junto con su gran dependencia de mercados de ultramar, facilitará a la Unión Soviética una gran ventaja potencial contra el Japón y, ciertamente, contra Europa Occidental y otros países y regiones que dependen esencialmente del comercio. Despliegues navales soviéticos mayores y más importantes en los mares adyacentes al Japón y en el Océano Indico pueden resultar en una amenaza al comercio japonés. Esto no es sugerir que la Unión Soviética tomará necesariamente medidas para entorpecer los embarques japoneses. Sin embargo, el poder de presión con que cuenta la Unión Soviética para hacer eso (o para interrumpir o amenazar con detener embarques vitales del Golfo Pérsico a Europa Occidental) creará opciones difíciles para los aliados de EE. UU. en el caso de una crisis prolongada entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

De un modo concebible, la Unión Soviética intentará, como lo ha hecho en el pasado, lograr una normalización de relaciones con el Japón. Las perspectivas de éxito estarán grandemente limitadas mientras la Unión Soviética rehuse devolver al Japón el territorio usurpado al final de la segunda guerra mundial. Además, la diplomacia soviética, como la del Japón, estará condicionada por el equilibrio de poder cuadripartito que existe en el Asia nortoriental. El Japón buscará utilizar el conflicto chino-soviético para minimizar las posibles amenazas de China o la Unión Soviética. Es posible también que Japón establezca una relación más estrecha con Pekín que con Moscú. Es fácil que Japón se vea arrastrado cada vez más a formalizar acuerdos con China y la Unión Soviética sobre transferencia de comercio y tecnología, aun cuando ni Moscú ni Pekín desearán ver fortalecida la capacidad industrial del otro en tanto en cuanto permanezcan en confrontación. Así, por ejemplo, los dirigentes chinos vieron claramente con recelo la posibilidad de que el Japón, conjuntamente con Estados Unidos, pudiera realizar inversiones cuantiosas en la explotación del petróleo y gas natural siberianos.

El surgimiento de superpotencias regionales

Los problemas de alianza que afronta Estados Unidos en sus relaciones con la Unión Soviética son, en algunos casos, el legado de la generación pasada y, en otros, nuevas manifestaciones de una relación competitiva en que las contingencias giran alrededor de los mayores cen-

tros de poder industrial, tecnológicos y económicos del mundo fuera de Estados Unidos y de la Unión Soviética. En este sentido, si no en poderío militar, Europa Occidental y Japón representan centros de poder económico en el sistema internacional naciente, aunque son muy vulnerables -- como lo vimos en los resultados inmediatos de la guerra de octubre de 1973 -- fuerzas políticas y económicas internacionales sobre las que tienen poco o ningún dominio. Pero el mundo del último cuarto de este siglo es fácil que contenga otros centros de poder incipientes que, si no son tan vastos económicamente como el Japón y Europa Occidental, tendrían, sin embargo, capacidades impresionantes. Durante la próxima generación habrán surgido probablemente una serie de superpotencias regionales como Brasil e Irán. Estas superpotencias regionales habrán de lograr su posición relativa en el sistema internacional a fuerza de crecimiento económico basado, en algunos casos, en los recursos y progresos importantes en la industrialización e inversiones de los países industrializados de Occidente y del Japón. Los problemas de seguridad internacional se tornarán mucho más difíciles y complejos como resultado, tanto de la difusión de poderío en cada una de las regiones del mundo, así como de la presencia de numerosos problemas que puedan acarrear conflictos. La capacidad respectiva de Estados Unidos y la Unión Soviética para influir en la conducta de superpotencias regionales habrá disminuido, aun cuando los protagonistas mayores regionales seguirán dependiendo de Estados Unidos y de la Unión Soviética en lo que respecta a ciertas capacidades militares más avanzadas.

La difusión del poderío militar

El rápido crecimiento de la capacidad de defensa de protagonistas regionales importantes constituirá posibles amenazas a los intereses de las superpotencias, y aun a sus fuerzas militares (por ejemplo, fuerzas navales desplegadas en océanos en que los poderes regionales mantienen poderío naval considerable, especialmente "armadas costeras" constituidas por pequeñas naves equipadas con proyectiles dirigidos de precisión y otras armas avanzadas que pueden resultar una amenaza para las fuerzas de las superpotencias). Habrá un incremento de la capacidad de investigación y desarrollo y de las instalaciones para la producción de armas en las superpotencias regionales a medida que éstas reciben tecnologías y conocimientos prácticos de los países más avanzados.

La continuación, y en algunos casos el incremento, de relaciones antagónicas dentro de las regiones creará nuevas oportunidades pa

ra la intervención directa, de una de las superpotencias o de ambas. La continua propensión de la Unión Soviética a explotar problemas regionales para sacar provecho unilateral originará un elemento desestabilizador en algunas regiones y quizás en todas. Las posibilidades de conflicto entre las potencias regionales y de intervención de las superpotencias en conflictos regionales aumentarán. Los poderes regionales importantes poseerán capacidad nuclear, o podrán adquirirla, para disuadir a otras potencias de sus regiones respectivas. En algunos casos, otras potencias regionales (además de Inglaterra y Francia) tendrán capacidad para atacar superpotencias con armas nucleares. Al final de cuentas, la Unión Soviética será más vulnerable que los Estados Unidos al ataque nuclear de pequeñas potencias nucleares, especialmente en el decenio de 1980, aunque para la última década de este siglo Estados Unidos también será más vulnerable al ataque de tales potencias que en cualquier período previo. La vulnerabilidad relativamente mayor de la Unión Soviética en cuanto a fuerzas nucleares pequeñas será el resultado de su proximidad geográfica a otras potencias nucleares y de la posibilidad de conflicto en cuanto a los problemas que dividen a la Unión Soviética y a las naciones, o grupos de naciones, de la masa continental de Eurasia y de las tierras que la bordean. La posibilidad del surgimiento de una serie de tales potencias regionales que posean fuerzas nucleares da mayor incentivo a la Unión Soviética tanto para neutralizar como para lograr más influencia en las áreas de poderes potenciales. De aquí que busque no sólo la separación de Europa Occidental y del Japón de sus respectivas relaciones de alianza con Estados Unidos, sino también para entorpecer el florecimiento de una Europa Occidental unida y militarmente fuerte.

Para finales del decenio de 1980 es probable que países como Inglaterra y Francia hayan creado fuerzas estratégicas de nueva generación, basadas quizás en tecnologías tales como las incorporadas en el programa de misiles cruceros de EE.UU.; sin embargo, la habilidad de otros estados para incorporar tales misiles avanzados (nucleares y convencionales, y de largo y de corto alcance) en sus inventarios de armas dependerá en parte de la adquisición de sistemas de guiado muy precisos que hoy día sólo existen en Estados Unidos. Es concebible que Inglaterra y Francia habrán logrado colaboración tecnológica considerable en el desarrollo y producción de armas nucleares de nueva generación y, como parte de un marco europeo-atlántico, más amplio también en otros tipos de armas. La disponibilidad de sistemas de armas de ataque relativamente económicos tales como el misil crucero aumentará las perspectivas de florecimiento de un mundo multinuclear.

La proliferación de armas nucleares

En el curso de la próxima generación, muchos otros estados habrán adquirido armas nucleares. La lista de posibles potencias nucleares en Europa y su periferia incluye la República Federal Alemana, España, Italia y Yugoslavia, y, para fines de este siglo, Grecia y Turquía.

Fuera de Europa es posible concebir pares de países antagónicos, en que uno o ambos habrán adquirido durante la próxima generación una capacidad de armas atómicas o habrán incrementado considerablemente las fuerzas nucleares existentes: en el Medio Oriente, Egipto-Israel, Egipto-Libia, Irán-Arabia Saudita, Israel-Iraq, Argelia-Libia; en Asia, Taiwan-República Popular China, Filipinas-Indonesia, Corea del Sur-Corea del Norte, India-Pakistán; en Africa Nigeria-Africa del Sur, Zaire-Africa del Sur; y en América Latina, Argentina-Brasil.

En Europa, la propensión de los estados a adquirir armas nucleares dependerá de varios factores, incluida la percepción de credibilidad continuada de la garantía nuclear de EE.UU. englobada en la Alianza Atlántica. Fuera de la NATO, existe la posibilidad de adquisición de armas nucleares por parte de Yugoslavia. Según el curso de los acontecimientos en este país después de la muerte de Tito, especialmente el resultado de cualquier crisis de sucesión que sobrevenga y la propensión soviética a la intervención será un incentivo para que el país adquiera capacidad de armas nucleares, aunque podría esperarse que la Unión Soviética ejerciera presión para impedirlo. La posesión de armas nucleares por estados fuera de Europa, particularmente en el norte de Africa y el Medio Oriente, llevará a las actuales potencias nucleares europeas a retener esa capacidad y ofrecerá explicaciones lógicas sobre el desarrollo de una fuerza nuclear europea o para la adquisición de capacidad atómica por parte de otros estados europeos, especialmente los situados en el litoral norte del Mediterráneo. Varios estados del Medio Oriente (como, por ejemplo, Egipto y Libia) tendrán los medios para desarrollar o adquirir capacidad nuclear, parte de la cual podría dirigirse contra Europa Occidental. Es fácil que otros estados del Medio Oriente y del Golfo Pérsico lleguen a poseer un poder atómico capaz de alcanzar objetivos de la Unión Soviética, especialmente Israel e Irán.

Cualquiera que sea el resultado de conflictos raciales que se originen en Sudáfrica, la región mantendrá probablemente una infraestructura tecnológica capaz de desarrollar y fabricar armas nucleares. Si

sobrevive los graves problemas que encara, el presente gobierno sudafricano tendrá gran incentivo para adquirir una capacidad de armas nucleares, quizás como parte de su estrategia para asegurar la sobrevivencia. Un gobierno sucesor dominado por negros, si tomara el poder después de un conflicto racial prolongado, podría tener a su alcance la capacidad para lograr una fuerza nuclear y contar, así, con los medios para seguir siendo por algún tiempo el poder militar más fuerte de África al sur del Sahara, aunque económicamente puede esperarse que, para 1980, Nigeria registre logros importantes. Esta última suposiciónes tá sujeta a la habilidad de Nigeria para impedir la fragmentación interna y para atraer los niveles requeridos de inversiones de ultramar.

En Sudamérica, el Brasil se ha embarcado en programas para adquirir tecnología con miras al desarrollo de una capacidad de armas nucleares. El logro de la categoría nuclear parece estar de acuerdo con las aspiraciones del Brasil de llegar a ser el poder dominante en América Latina y quizás asumir con el tiempo un papel importante fuera de América Latina. Según el éxito que tenga Argentina en la resolución de sus graves problemas políticos y económicos internos, podría poseer la infraestructura tecnológica requerida para el desarrollo y producción de armas atómicas en la próxima generación.

En Asia, Japón podría estar disuadido de desarrollar armas nucleares por la continuación de la rivalidad chino-soviética y por las garantías de seguridad ofrecidas por Estados Unidos. Con toda probabilidad, Japón habrá de incrementar sus gastos de defensa como porcentaje resultante del producto nacional bruto. Los intereses de defensa del Japón incluirán las rutas marítimas por las que debe pasar el comercio japonés así como el control del espacio aéreo sobre Japón y en sus cercanías. Japón retendrá una infraestructura tecnológica que permita a un futuro gobierno japonés tomar la decisión de "convertirse en nuclear". Cambios importantes en las relaciones chino-soviéticas -- bien sea la derrota de China por la Unión Soviética en una guerra, o bien un acercamiento entre Moscú y Pekín -- tendrían efectos perturbadores en la política exterior japonesa, incluyendo el asunto de las armas nucleares. Especialmente si ocurriera en una ocasión en que las relaciones entre EE. UU. y el Japón estuvieran tirantes, la guerra o la reconciliación entre Moscú y Pekín podría producir bien un marcado incremento del neutralismo en Japón o un ímpetu hacia una vigorización importante de los medios de defensa. Lo primero es más probable que lo segundo, aunque no fuese sino por los períodos de antelación que se necesitarían para producir una fuerza nuclear japonesa.

Asimismo, un aumento agudo en la percepción japonesa respecto al aislamiento de Estados Unidos y de las amenazas crecientes al bienestar económico podrían llevar a rápidos cambios en la política exterior del Japón. Como mínimo, puede esperarse que, en la próxima generación, el Japón revele en su política exterior una tendencia mayor hacia la no dependencia en Estados Unidos.

Dentro del próximo decenio, tanto Corea del Sur como Taiwan tendrán un mayor incentivo para desarrollar armas nucleares así como, cada vez más, la infraestructura tecnológica necesaria para hacerlo. Especialmente en Corea del Sur se hará factible una capacidad nuclear, concebida como disuasión contra el ataque de Corea del Norte. Cualesquiera que sean los otros incentivos que existan para la adquisición de una capacidad atómica por parte de Taiwan, esos incentivos comprenderán un deseo de preservar la independencia en una época en que la capacidad o la firmeza de propósito de Estados Unidos para proporcionar una garantía de defensa a Taiwan habrán disminuído. El interés de Seoul por adquirir una capacidad atómica nacerá, con toda probabilidad, de consideraciones semejantes, notablemente la retirada de las fuerzas de tierra estadounidenses de la República de Corea. De modo concebible, una decisión por parte de Corea del Sur de desarrollar armas atómicas daría lugar a un debate intensificado en el Japón sobre el problema nuclear.

Equilibrios regionales y posibilidades de conflicto

Los efectos de la posesión de capacidad nuclear sobre los equilibrios y estabilidad de poder regionales son difíciles de predecir. Entra dentro de lo concebible que países pares hostiles, ambos con capacidad nuclear, se verán disuadidos de tomar medidas militares entre sí. Es posible, como se observó previamente, que las superpotencias se vean constreñidas a directamente intervenir en conflictos regionales si su territorio se tornara vulnerable al ataque nuclear por parte de una potencia atómica regional. Mientras que los poseedores regionales de armas nucleares podrían estimar que los riesgos de devastación nuclear exceden los posibles logros (de acuerdo con la teoría de disuasión en las relaciones nucleares bipolares), las perspectivas de inestabilidad regional podrían incrementarse debido a otros factores, incluidos los desequilibrios de poder entre poseedores de armas nucleares y estados que no las han adquirido.

En un mundo multinuclear semejante, Estados Unidos se enfrentará con muchos problemas difíciles de seguridad. Se hará más diff

cil la protección de intereses importantes para Estados Unidos: el territorio de los aliados, las rutas marítimas vitales (especialmente del Golfo Pérsico al Atlántico Norte y Asia Oriental) así como los recursos de tierra y costeros. Esta dificultad será el resultado no sólo de la proliferación de armas nucleares sino también de la adquisición de una amplia gama de capacidad militar por parte de las potencias regionales. Por esta razón la transferencia de tecnología y la adquisición de infraestructuras tecnológicas a nivel nacional, el desarrollo de armas y las instalaciones de producción serán características salientes del sistema internacional incipiente.

La difusión del poderío militar característica del sistema mundial del último cuarto de siglo tendrá consecuencias potencialmente importantes para el desarrollo de las operaciones militares. Se pueden sugerir en este sentido, y sólo en términos vagos, algunas de las consecuencias probables. Nuevas tecnologías harán difícil la distinción entre el conflicto convencional y el nuclear. A medida que las armas nucleares se hacen más mortíferas y precisas y se dispone de armas nucleares de rendimientos extremadamente bajos, es decir, inferiores a 0.1 kilotón, será más difícil distinguir dónde comienza el empleo de las armas nucleares y el de las no nucleares. Tales armas para el uso en cada uno de los ambientes militares -- tierra, mar y aire -- estarán más al alcance de una amplia variedad de agresores, estados o no estados, grandes y pequeños. Muchos de los tipos de armas de que se dispondrá ampliamente serán de fácil operación aun para personal relativamente poco adiestrado. Los ambientes de conflicto, en el aire, en el campo de batalla y en los océanos, serán cada menos aptos para los sistemas de armas tripulados, imprimiéndose, por lo tanto, mayor énfasis en el desarrollo de operaciones militares mediante armas dirigidas a grandes distancias.

Se ha sugerido que el ambiente de los conflictos del futuro contendrá una variedad de nuevas tecnologías y actores. En los últimos años ha habido mucha discusión en los escritos sobre relaciones internacionales en cuanto a la creciente importancia de actores que no son estados, de los cuales existen muchos tipos, desde empresas multinacionales que se extienden sobre economías nacionales hasta organizaciones que emplean el terror y el chantaje para lograr sus objetivos. El incremento del comercio mundial, el continuado crecimiento de las economías de muchos estados (si no de todos) y el desarrollo de un sistema económico mundial de mayor interdependencia, junto con la difusión de poder en un mundo cargado con un potencial de conflictos, proveen la escena para que intervien-

gan una amplia variedad de agresores que no son estados. No se puede de terminar con mucha precisión el alcance con que tales actores, especialmente los que se inclinan al empleo de la violencia para realizar cambios revolucionarios, utilizarán armas refinadas para lograr sus metas. El surgimiento de tales protagonistas, con mayores capacidades militares, encierra la posibilidad de problemas de seguridad para todos los estados, pero especialmente para las sociedades de elevada industrialización. Puede ser que los conceptos tradicionales de defensa sean en gran parte inaplicables a los problemas que presentan tales agresores. Podrían buscar compensación por agravios de parte de la Unión Soviética o de Estados Unidos. Rusia, al igual que Estados Unidos, podría ser vulnerable a los actores que posean tal capacidad. Los actores que no son estados, al no tener activos fijos en forma de fronteras y territorios reconocidos internacionalmente, estarán menos afectados por razones disuasivas que los estados actores. Si no se pueden identificar objetivos que sean de gran valor para los activos que no son estados, ni se les puede amenazar con daños a un nivel inaceptable, las teorías tradicionales de disuasión no se pueden aplicar. Existe, por lo tanto, la posibilidad de conflicto y de chantaje nuclear entre actores que no son estados y potencias regionales, así como entre aquéllos y las superpotencias.

"Problemas mundiales" del futuro

Mucho se ha escrito en los últimos años sobre los problemas que supuestamente dominarán el programa de política exterior de Estados Unidos y otras naciones en el próximo cuarto de siglo. Se ha sugerido que los problemas Norte-Sur van a tener mayor importancia que las relaciones Este-Oeste en el contexto mundial. Tales raciocinios no son nuevos. Han constituido la base de críticas por las presuntas limitaciones de la política exterior de EE.UU., por lo menos durante una generación. Pero se han destacado más en años recientes como resultado de una serie de nuevas (y viejas) áreas problemáticas que incluyen muchos elementos del llamado Tercer Mundo: recursos, población, alimentos, comercio e inversiones, y creciente descontento entre los desposeídos, especialmente en Asia, Africa y América Latina, por la distribución desigual de la riqueza entre las naciones.

Los peligros para el sistema mundial de la nueva generación serán, en parte, el resultado de problemas como esos. Por ejemplo, hay una gran posibilidad de conflictos debidos a la demanda de recursos escasos. Hemos presenciado ya disputas sobre derechos de pesca entre miem

bros de NATO y la dificultad de delinear zonas de pesca aun entre miembros de la comunidad europea. No es difícil prever el desarrollo de tecnologías que harán más productiva la extracción de una variedad de recursos, del fondo del mar, aparte del petróleo. El control de los mares será cada vez de mayor importancia para naciones u otros grupos que buscan nuevos recursos. Al mismo tiempo, la explotación de los recursos costeros dará lugar a nuevas posibilidades de conflicto. Gran parte de la riqueza mineral del mundo yace en el territorio de las grandes potencias. Buena parte de la competencia, pero no toda, por recursos situados fuera del territorio de las grandes potencias es fácil que se centre en el llamado Tercer Mundo, aunque existen posibilidades de conflicto con una gran potencia o varias de ellas sobre el petróleo entre el Mar del Norte y el Mar de Barents, y entre el Mar de China Oriental y el Meridional, y sobre bancos de pesca en varias partes del mundo, por mencionar solamente los más obvios. Debido a que el petróleo con destino al Japón, Europa Occidental y Estados Unidos debe ser transportado a través de miles de kilómetros por mares, océanos y estrechos lugares de control, las posibilidades de diversas formas de interrupción son enormes, ya sea por parte de la Unión Soviética misma o de pequeños satélites con armadas de costa, o bien de otras potencias no aliadas con la Unión Soviética pero con intenciones de crear dificultades a los proveedores o los consumidores.

Conflicto subnacional

Además se podría sentar la hipótesis que el sistema internacional del último cuarto de este siglo comprenderá un buen número de estados con muchas variedades de fuerzas revolucionarias. En algunos casos, éstas se basarán en nacionalismos étnico-lingüísticos, nuevos y antiguos, que buscan su independencia de un estado existente o del control del mismo. Incluirán grupos cuyo objetivo es la destrucción de otros grupos de un estado existente. La era del nacionalismo, lejos de haberse terminado, puede todavía producir nuevos movimientos que podrán amenazar la viabilidad y sobrevivencia de muchos estados. Mientras que las posibilidades de tales movimientos es mayor en el Tercer Mundo, aunque no sea sino por su mayor número de estados y por su endémica inestabilidad política, existen aun en algunas de las naciones-estado más vetustas del Occidente industrializado.

Tales protagonistas dispondrán de armas de posibilidades destructivas sin precedentes. Un grupo contendiente o más de uno podrán poseer armas nucleares, bien por razón de controlar los mecanis-

mos de la autoridad estatal o de haber capturado depósitos nucleares, o aun por haber logrado que una potencia externa (no necesariamente Estados Unidos o la Unión Soviética) se las facilitara. Con la proliferación de armas nucleares en un mundo de crecientes tendencias hacia la fragmentación de los estados, aumentarán las posibilidades de conflicto civil entre las partes interesadas, de las cuales, al menos una, cuenta con armas nucleares. En las guerras subnacionales del futuro, es probable que las lides decisivas se libren con armas de mortalidad sin precedentes. Será menos fácil confinar el conflicto civil o las fronteras del estado. Las posibilidades de que se esparza a estados vecinos y a potencias no adyacentes pueden aumentar por razón de dos factores por lo menos: el grado en que intervengan potencias externas, directa o indirectamente, y el mayor alcance y mortalidad de las armas de que disponen los protagonistas en un conflicto civil. No se puede cerciorar uno si estos factores ayudarán a disuadir o detener la posible intervención por parte de las superpotencias. Se puede hacer conjeturas sobre el aumento de la vulnerabilidad de las superpotencias a la devastación, aun en una escala limitada, por fuerzas nucleares o de otra naturaleza controladas por estados pequeños, ofrecería mayores restricciones a la conducta de las superpotencias si estuvieran pensando en apoyar a una u otra de las facciones de un conflicto interno o regional. Pero se pueden hacer conjeturas también que las superpotencias se verán presionadas a adoptar formas indirectas de intervención en apoyo de una facción o la otra, o ambas, en los conflictos subnacionales o regionales de la próxima generación. El apoyo soviético a las fuerzas cubanas en Angola y otras partes del sur de Africa podría ser un presagio de las estrategias y tácticas que utilizaría la Unión Soviética en el futuro a base de "mandatarios". En pago de las diversas formas de ayuda y apoyo soviéticos, otros estados además de la Cuba de Castro podrían tratar de desempeñar un mayor papel en fomentar y explotar las fuerzas revolucionarias en el mundo de los últimos años del siglo XX y, por lo menos, algunos estarían a disposición de Moscú en virtud de la existencia de intereses paralelos o como resultado de la extensa influencia de superpotencia a un estado cliente entre la Unión Soviética y las potencias más pequeñas.

Aun en la generación que siguió a la segunda guerra mundial no fue posible ver los problemas Este-Oeste aislados de los que tenían relación con el Tercer Mundo. Muchas de las confrontaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, o en que estaban comprometidas fuerzas apoyadas por una u otra parte de estas superpotencias, se relacionaban directamente con el Tercer Mundo: el conflicto coreano, la crisis cu

vana de los misiles, las sucesivas guerras del Medio Oriente, la guerra de Vietnam y la guerra civil de Angola. La pauta de conducta soviética ha sido uniforme por lo menos en un sentido: la Unión Soviética ha mostrado gran propensión a tratar de explotar, para desventaja de Estados Unidos y el Occidente, los conflictos que han sido endémicos en el Tercer Mundo. Esta pauta se viene repitiendo hoy en el Medio Oriente y en el Africa Meridional. Podemos suponer, por lo tanto, que los problemas Este-Oeste del futuro serán, en gran parte por su naturaleza, Norte-Sur o del Tercer Mundo.

El surgimiento de una serie de nuevos problemas no excluye necesariamente la posibilidad de que problemas de un período anterior sigan vigentes. En realidad, los peligros que entraña el sistema global internacional en cuanto a Estados Unidos en sus relaciones con la Unión Soviética son el resultado, mayormente, de la necesidad de afrontar eficazmente problemas que son el legado del pasado, al propio tiempo de lidiar con nuevos problemas desafiantes. Debido a que los intereses de la Unión Soviética seguirán divirgiendo de los de Estados Unidos acerca de muchos de los problemas de la generación pasada, es probable que las relaciones soviético-estadounidenses respecto a problemas antiguos y recientes del último cuarto de este siglo se caracterizarán más por la competencia y el conflicto que por el détente y la cooperación. De hecho, las posibilidades de discordia entre la Unión Soviética y el Occidente podrían aumentar como resultado de la creciente prominencia de los llamados problemas mundiales.

Aunque la colaboración soviético-estadounidense sobre todos los aspectos posibles representa una meta deseable, la pauta de la conducta soviética del pasado no provee un gran optimismo sobre el futuro, ¿por qué debería mover a los dirigentes ver sus intereses, en los años restantes de este siglo, más en armonía que en conflicto con los de Estados Unidos y nuestros aliados principales? Es mucho más probable que la Unión Soviética, especialmente en un período en que es posible que el poderío militar soviético esté en su apogeo o, por lo menos, sin precedentes en su posición respecto a Estados Unidos, busque beneficiarse de la existencia de problemas que ofrecen posibilidades de conflicto a muchos niveles -- intranacional y regional, entre naciones ricas y estados pobres, estados productores y consumidores -- con posibles efectos muy adversos en cuanto a las perspectivas económicas del mundo industrializado, no comunista. Esta ha sido, de hecho, la pauta de la conducta soviética aun cuando la Unión Soviética era mucho menos fuerte que en el de cenio de 1970.

Implicaciones para la seguridad de EE.UU.

Se pueden aducir varias implicaciones importantes de las relaciones entre las grandes potencias, de este análisis del sistema internacional que está surgiendo en el último cuarto de este siglo. En el plano de la teoría abstracta, los conceptos de disuasión que han sido el nervio de la planificación de fuerzas de EE.UU. en el nivel estratégico, y aplicados dentro de una relación estratégica soviética-estadounidense bipolar, serán inadecuados o, por lo menos, se requerirá que se examinen de nuevo en un mundo multinuclear. La difusión de armas a otros centros de poder junto con la mortandad sin precedentes de tales armas, disminuirán la capacidad para evitar el conflicto, aumentando al mismo tiempo la necesidad de disuasión a la luz del cálculo de riesgo frente a ventajas. Sin embargo, los problemas de asegurar la suficiencia de las fuerzas contra el ataque por sorpresa, de determinar niveles apropiados de fuerzas y aun de identificar la procedencia de un ataque u objetivos de valor se harán más difíciles en un mundo multinuclear. Los problemas de determinar el límite entre el conflicto convencional y el nuclear, y entre intervención de protagonistas regionales en conflictos regionales y de superpotencias en tales conflictos se harán más complejos. A su vez, aumentarán en cuanto a Estados Unidos los problemas de determinar la suficiencia de fuerzas estratégicas contra más de una, y posiblemente muchas, posibles amenazas, pero también aumentarán para la Unión Soviética.

Con la inaccesibilidad de los protagonistas nucleares que no son estados como objetivos de las fuerzas estratégicas de estados nucleares, habrá mayor necesidad de tecnologías de defensa contra ataques nucleares limitados así como contra el lanzamiento accidental de armas nucleares, no sólo por la Unión Soviética sino por potencias nucleares más pequeñas con sistemas de mando y control menos perfeccionados.

Los problemas de protección de los aliados de Estados Unidos se agravarán, como se indicó antes, tanto por la difusión del poderío militar como por el surgimiento de la Unión Soviética como poder militar en escala mundial. Ambas tendencias disminuirán, pero no eliminarán necesariamente, la eficacia de las garantías de seguridad que proporciona Estados Unidos en sus sistemas de alianzas. La presencia continuada de fuerzas de EE.UU. estacionadas en regiones de importancia vital y países, como en Europa Occidental y en Corea del Sur, ayudarán a retardar la difusión del poderío militar, especialmente al nivel nuclear, así

como las perspectivas de "finlandización", especialmente de Europa Occidental, por parte de la Unión Soviética.

La difusión del poderío militar junto con la creciente disponibilidad de armas altamente precisas y mortíferas, tendrá consecuencias de magnitud trascendental para las relaciones de defensa entre superpotencias y estados clientes y para la protección de los intereses de la superpotencia en las diversas regiones. Se han mencionado los problemas que probablemente encararán las superpotencias al intervenir directamente en conflictos regionales. Son producto de capacidades indígenas mayores de actores regionales en el mundo del futuro y de la posibilidad que potencias regionales podrían tener la capacidad de infligir destrucción a niveles inaceptables en las superpotencias mismas. Por lo tanto, se podría valorar en mucho la capacidad de las superpotencias bien para colocar de antemano material militar en el territorio de los aliados y naciones clientes o bien para reabastecer a tales estados rápidamente en un ambiente de conflicto caracterizado por el empleo de armas avanzadas. Europa Occidental y el Medio Oriente son ilustraciones de tales ambientes de conflicto.

En otras partes, especialmente en un gran número de ambientes del Tercer Mundo, los problemas que encaran las superpotencias, y especialmente Estados Unidos, al ayudar a aliados y estados clientes serán ciertamente enormes. A la luz de la experiencia de Vietnam, no es preciso elaborar más aquí en tales problemas. En tanto en cuanto Estados Unidos precisen de una capacidad para ayudar a sus aliados en tales contingencias, incluido el apoyo indirecto a una facción en un conflicto subnacional, se deberá valorar mucho no sólo la capacidad de desplazamiento rápido de grandes cantidades de material, sino también la disponibilidad de armas de gran precisión que comenzaron a emplearse en las etapas finales de la intervención militar de Estados Unidos en Vietnam.

Las implicaciones de sistemas de armas de nueva generación ampliamente difundidos así como la aparición de nuevos problemas conflictivos son potencialmente enormes para la estructuración de fuerzas de EE.UU. y para sus funciones y misiones. Sirvan de ilustración estos ejemplos: el desarrollo, por parte de las superpotencias regionales y las mundiales, de fuerzas navales equipadas con armas de gran precisión, junto con la disponibilidad de tales armas para su lanzamiento contra naves, desde tierra o del aire, lo que aumentará la vulnerabilidad de los grandes navíos de superficie para ser atacados y destruidos. Además

el desarrollo de misiles crucero antinavíos de gran precisión, con capacidad de ataque sobre el horizonte, creará problemas para la protección de armadas de superficie y de otras fuerzas marítimas (como por ejemplo, los convoyes) en tiempo de guerra. Particularmente en los puntos de control, los navíos de guerra y mercantes serán cada vez más vulnerables al ataque de tierra o de aire. En mares como el Mediterráneo, las fuerzas navales afrontarán problemas cada vez mayores debido a las armas de gran precisión lanzadas desde submarinos o desde tierra o aire.

El empleo de poder aéreo táctico tendrá cada vez más restricciones en los campos de batalla, especialmente en Europa Occidental y posiblemente en el Medio Oriente, como resultado de las tecnologías inherentes a la guerra electrónica. Probablemente será factible y deseable hacer uso más extenso de las capacidades de control remoto y de otras armas de elevada precisión como los misiles crucero, sobre todo contra blancos fijos, tales como campos de aviación, depósitos de suministros y otras instalaciones militares, y contra otros objetivos, tales como tanques, a los comienzos en un conflicto futuro.

Por razón de la creciente importancia de los océanos, tanto como fuente de energía y de materias primas vitales cuanto por ser lugar de tránsito del creciente comercio en un mundo interdependiente, habrá que aumentar la necesidad de facilitar las misiones de control marítimo. Deben añadirse a estas consideraciones el incremento de la capacidad naval soviética, que permitirá a la Unión Soviética plantear una serie de amenazas a los intereses de EE.UU. en los años venideros. Las nacientes tecnologías antes mencionadas alterarán las funciones que han ejecutado tradicionalmente los servicios. Por ejemplo, las misiones de control y vigilancia marítimas podrían llevarse a cabo en un grado mayor que antes mediante aviones de gran autonomía equipados con armas aire-superficie de gran precisión. Los submarinos o navíos de superficie pequeños, de alta movilidad, podrían plantear amenazas considerables a blancos terrestres en los campos de batalla, en virtud de armas de gran precisión con ojivas nucleares o convencionales con un alcance de varios cientos de kilómetros como mínimo. Los objetivos marítimos podrían ser acometidos con suma facilidad, especialmente en mares estrechos, mediante armas desplegadas en tierra.

EN RESUMEN, Estados Unidos encara, con vistas al naciente sistema internacional, una constelación de fuerzas y actores mucho

más compleja que en cualquier época previa. Podemos suponer que tanto los nuevos protagonistas como los antiguos, tales como la Unión Soviética, tratarán de maximizar las posibilidades inherentes a las tecnologías de nuevos armamentos y a los nuevos problemas conflictivos para ganancias políticas, aun cuando una meta importante de la diplomacia de EE.UU. ha sido buscar áreas de interés paralelo entre Estados Unidos y la Unión Soviética con miras a disminuir la posibilidad de conflictos y construir un mundo más estable y pacífico.

La paradoja del naciente sistema es que la necesidad de estructuras y mecanismos más eficientes para reducir las probabilidades de conflicto será mayor que en cualquier época anterior. Pero, al mismo tiempo, las posibilidades de explotación de una variedad de conflictos para ventaja unilateral será también mayor que nunca. El interés amplio de Estados Unidos estriba, por supuesto, en ayudar a la formación de un sistema mundial en el que las perspectivas de conflicto disminuyan. Para esta finalidad, el poderío militar estadounidense seguirá siendo un ingrediente indispensable. Indudablemente, no es seguro que se pueda aminorar la propensión soviética a explotar conflictos regionales y subnacionales con miras a lograr ventajas unilaterales, aun en las mejores de las circunstancias. Cualesquiera que sean las perspectivas de reducir tales inclinaciones soviéticas, éstas dependerán en forma vital de la habilidad incesante de Estados Unidos para mantener por lo menos una paridad militar general con la Unión Soviética junto con la determinación política y la visión conceptual que se necesitarán para ayudar a moldear los equilibrios de poder regionales y proteger los intereses vitales estadounidenses en un mundo de mayor difusión de poder, interdependencia, incertidumbre y cambios revolucionarios.

Instituto de Análisis de
Política Extranjera