

CESEDEN.

INTERPRETACION DE LA ESTRATEGIA
DE LOS ESTADOS UNIDOS
(y Sexta parte)

- De "UNDERSTANDING U.S.
STRATEGY: A READER".
- Traducido por D. Jesús MARTINEZ
ARNAIZ, Comandante de Ingenieros.

Octubre, 1985

BOLETIN DE INFORMACION nº 186-IV.

I N D I C E

	<u>Pág.</u>
PRESENTACION	1
PREFACIO.....	2
 <u>CAPITULOS</u>	
1. INTRODUCCION A TEMAS FUNDAMENTALES DE ESTRATEGIA NACIONAL.....	7
2. DECLARACION DE PRINCIPIOS: DESARROLLO DE ESTRATEGIAS PARA UN MUNDO EN CAMBIO.....	19
3. DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL.....	29
* Resumen de los trabajos.....	31
* Intereses nacionales y estrategia nacional: necesidad de una prioridad.....	37
* Desafíos "fragmegrativos" contra la estrategia nacional.....	71
4. ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL PARA EL USO DEL ESPACIO.....	95
* Resumen de los trabajos.....	97
* El estudio de la Alta Frontera: resumen.....	105
* Una audaz estrategia de dos vias para el espacio: Entrando en el segundo cuarto de siglo.....	133

	<u>Pág.</u>
5. ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS PARA LA DEFENSA DE EUROPA OCCIDENTAL.....	153
* Resumen de los trabajos.....	155
* Desarrollo de estrategias alternativas para la defensa de Europa Occidental: la triada olvidada y las implicaciones para las Fuerzas Nucleares de Teatro de Largo Alcance.....	161
* Estrategias alternativas para la defensa de Europa Occidental.....	195
6. COMPARACION DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE LOS ESTADOS UNIDOS Y DE LA UNION SOVIETICA.....	227
* Resumen de los trabajos.....	229
* Evaluación de la estrategia de seguridad nacional soviética.....	235
* Estrategia de los Estados Unidos para su seguridad nacional.....	253
7. REORGANIZACION DEL SISTEMA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA.....	277
* Resumen de los trabajos.....	279
* Impedimentos a la reorganización del Departamento de Defensa.....	285
* Por qué debe cambiar la Junta de Jefes de Estado Mayor.....	351
* La Junta de Jefes de Estado Mayor ¿cuánta reforma es necesaria?.....	373
* La Marina y el Cuerpo de Infantería de Marina se oponen firmemente a la reforma de la Junta de Jefes de Estado Mayor.....	397
GLOSARIO Y ABREVIATURAS.....	419

POR QUE DEBE CAMBIAR LA JUNTA DE JEFES DE ESTADO MAYOR.

General David C. Jones, USAF (Ret.)

Antiguo Presidente de la Junta de
Jefes de Estado Mayor.

LA JUNTA DE JEFES DE ESTADO MAYOR, si se la ve como el cuerpo militar de una corporación del gobierno, debería proporcionar algunos notables contrastes en cuanto a los principios de organización y gestión seguidos en el sector privado. La Junta está formada por cinco directores, ocupando todos ellos posiciones ventajosas, de los que cuatro encabezan simultáneamente divisiones de línea. Informa al jefe del ejecutivo y a un miembro del gabinete, y está apoyada por un estado mayor corporativo que obtiene a todos sus oficiales de las divisiones de línea y que cambian de destino cada dos años. Las divisiones de línea controlan los destinos y ascensos de los oficiales; no existe transferencia de oficiales entre las divisiones de línea. La Junta se reúne tres veces a la semana para tratar asuntos tanto operativos como políticos, que normalmente son revisados antes por un sistema de comité de cuatro capas que implica la total participación de los estados mayores de división desde el comienzo. En el 75 por ciento de las reuniones de la Junta, uno o más de los directores están representados por substitutos. Si la Junta no puede llegar a un acuerdo unánime en un tema, debe -por ley- informar a sus superiores. Al menos los cuatro niveles superiores de liderazgo y gestión dentro de la corporación reciben la misma compensación básica, estos cuatro niveles están formados

por dos comités con un total de 535 miembros, y cualquier cambio de personal en los tres niveles superiores (aproximadamente 150 puestos) debe ser aprobado con antelación por uno de los comités.

HE SIDO MIEMBRO DE ESTA "JUNTA" durante casi ocho años y su Presidente durante la mayor parte de los últimos cuatro años, habiendo servido en estos puestos como miembro de la Junta de Jefes con cuatro Presidentes de los Estados Unidos y cuatro Secretarios de Defensa. Durante este tiempo, y antes, muchos hombres excelentes han luchado muy duro para hacer lo mejor del sistema conjunto, y la mayoría de ellos, si no todos, han experimentado un gran sentido de frustración al enfrentarse con problemas grandes y pequeños.

Gran parte de esta frustración proviene de haber tenido que hacer frente a limitaciones legislativas y orgánicas -- que reflejan preocupaciones del pasado, inhiben los intentos para satisfacer las demandas en rápido cambio del mundo de hoy y violan los principios básicos de liderazgo y gestión. Pero, a pesar de los muchos estudios que han documentado periódicamente los problemas de este sistema de comité militar y han hecho convincentes recomendaciones para conseguir mejoras, el sistema ha sido notablemente resistente al cambio. Los comités pueden servir un propósito útil al proporcionar una amplia gama de consejos a un jefe del ejecutivo o incluso al tomar algunas decisiones políticas clave, pero existen agentes notoriamente pobres -- para dominar algunas cosas -- y no digamos todas.

Aunque reconozco los muy fuertes y persistentes vientos que existen en contra, no podría dejar mi cargo con la conciencia tranquila, este próximo verano, sin intentar hacer un -- principal esfuerzo por dar un poco de luz a los problemas reales una vez más y esperanzadoramente intentar arrancar algunos cambios substanciales. La mayoría de los problemas y algunas de las aproximaciones de las que trataré han sido descubiertos -- y después enterrados -- muchas veces en los últimos 35 años. La diferencia esta vez es que las propuestas para la mejora proceden de -- alguien de dentro del propio sistema, quien durante muchos años se ha encontrado en la mejor posición para comprender las causas y las consecuencias de los defectos. Al formular mi aproximación, he contado con la ayuda de un grupo de oficiales superiores retirados que se encontraban en una mejor posición que los que ahora sirven en posiciones permanentes de algunos de los Ejércitos y que en consecuencia han podido evaluar objetivamente el sistema conjunto.

LAS RAICES DEL PROBLEMA

Las raíces de la obligada difusión de la autoridad militar pueden remontarse hasta un período que precede a la -- fundación de la república. El Congreso continental desconfió de los ejércitos permanentes y de los héroes militares, e incluso con George Washington al mando, estableció comprobaciones múlti-- ples de su autoridad. Los principios de la separación de pode-- res y el control civil sobre el militar se han encajado profun-- da y apropiadamente en nuestra cultura, tanto por ley como por costumbres, así como en las actitudes de nuestros profesionales militares.

Sin embargo, en muchos casos, los mecanismos monta-- dos para ejercer tales controles han tenido el efecto no preten-- dido de permitir --y frecuentemente promocionar-- serias deficien-- cias orgánicas. Conforme evolucionaban nuestras instituciones militares, las diversas sub-burocracias militares intentaban es-- tablecer tanta independencia como fuera posible. Como consecuen-- cia, a finales del siglo XIX nuestros dos departamentos milita-- res --Guerra y Marina-- se vieron tratando enigmáticamente con feu-- dos semiautónomos y frecuentemente intratables: ramas, cuerpos, departamentos, oficinas, etc.

En la época en que entramos en guerra con España en 1898, las condiciones eran apropiadas para la reforma, pero como es el caso frecuente se necesitó casi el desastre militar en la conducción de la guerra para dar un impulso dentro del Ejército y la Marina para moverse hacia una mejor integración dentro de los Ejércitos. El Ejército de Tierra, a pesar de una fuerte opo-- sición, creó el puesto de Jefe de Estado Mayor en 1903; tras va-- rios pasos intermedios, la Marina creó el puesto de Jefe de Ope-- raciones Navales en 1915. Sin embargo, la resistencia institu-- cional era aún grande y se necesitarían varias décadas antes de que los Jefes de los Ejércitos consiguieran una autoridad centra-- lizada.

Tanto el Ejército como la Marina comenzaron la Segun-- da Guerra Mundial con una autoridad y responsabilidad difusas. El Ejército aún contaba con un gran número de agencias semiautó-- nomas con muy poca coordinación efectiva por debajo del nivel -- del Jefe de Estado Mayor. Inmediatamente después de Pearl Harbor, el General Marshall simplificó el Ejército de Tierra para hacer-- le más efectivo reduciendo el número de oficiales que directamen-- te le informaban dejándolo de 61 en 6. En diciembre de 1941 la Marina repartió la responsabilidad en Washington con el Almiran-- te Stark como Jefe de Operaciones Navales y el Almirante King --

como Comandante en Jefe de la Flota de los Estados Unidos. Unos pocos meses después la mayor parte de este problema quedaba resuelta cuando el Almirante King asumió ambos cargos.

La cooperación entre los Servicios se desarrolló incluso más lentamente. Antes de que los desarrollos tecnológicos comenzaran a difuminar los límites entre la guerra marítima y terrestre, los Servicios evolucionaron independientemente hacia organizaciones totalmente diferentes con políticas y tradiciones separadas. La rivalidad más que la cooperación fue la norma. Esta evolución dió como resultado cuatro organizaciones que incluso hoy en día gravitan de forma totalmente natural sobre dos grupos de tradiciones y experiencias compartidas: un grupo marítimo (Marina y Cuerpo de Infantería de Marina) y un grupo de guerra terrestre principalmente (Ejército y posteriormente la Fuerza Aérea).

Sin embargo, las circunstancias que rodean la defensa en el siglo XX crearon necesidades y motivos para la acción unificada. La primera experiencia de los Estados Unidos de despliegue y abastecimiento de grandes fuerzas expedicionarias ocurrió en 1898 y, hasta la Primera Guerra Mundial, no emergió el aeroplano para empañar históricas distinciones entre la guerra terrestre y la marítima. Estas clases de cambios estimularon a los militares hacia el desarrollo de acuerdos embrionarios, en la primera parte del siglo, para la coordinación de planes estratégicos y logísticos y para la conducción de maniobras conjuntas. Sin embargo, hasta la Segunda Guerra Mundial tales acuerdos siguieron siendo más bien excepcionales y claramente no funcionaron bien.

La línea divisoria para el desarrollo de un sistema entre Servicios fue la atmósfera de crisis que rodeó nuestra entrada en la Segunda Guerra Mundial. Gran Bretaña había establecido un comité de los jefes de sus servicios militares en 1923. Cuando comenzaron las intensas consultas militares con los británicos, a raíz de Pearl Harbor, pronto se hizo aparente que también nosotros necesitábamos algún sistema de ese tipo, no sólo asegurar un comportamiento más uniforme con los británicos sino también para coordinar nuestro propio esfuerzo nacional de guerra.

La Junta de Jefes de Estado Mayor fue establecida formalmente por el Presidente Roosevelt en febrero de 1942. El calendario de compromisos de la Casa Blanca sugiere que el Presidente de los Estados Unidos debería reunirse con los Jefes, como un sólo cuerpo, frecuentemente durante 1942, pero principalmente con el Jefe de Estado Mayor en los tres años restantes de la guerra. En la mayor parte del tiempo, los Jefes, junto con sus co-

rrespondientes británicos, dirigieron principalmente guerras a través de tres mandos geográficos que estuvieron esencialmente divididos por los Ejércitos. El General Eisenhower mandaba el de Europa, mientras que el Almirante Nimitz y el General MacArthur mandaron teatros separados en el Pacífico. La planificación estratégica fué realizada sobre la base de la conducción directa: asignar la primera prioridad a Europa; utilizar los recursos totales de la nación para apoyar los esfuerzos de la coalición con el fin de derrotar las fuerzas enemigas; y obligar a los gobiernos del Eje a rendirse incondicionalmente. De muchas maneras fué un mundo muy simple. Pero como revelan las biografías de muchos líderes de la Segunda Guerra Mundial, el sistema conjunto establecido no funcionó muy bien: el partidismo de los Servicios y la inadecuada coordinación dieron como resultado innumerables demoras en muchos asuntos críticos.

Conforme la guerra se aproximaba a su fin, sucedía un exhaustivo debate sobre cómo organizar las fuerzas armadas de la postguerra: el Ejército de Tierra lo favoreció, pero la Marina se opuso a un sistema altamente integrado. Muchos en aquellos momentos pensaban que el Ejército podría dominar cualquier sistema integrado. La Fuerza Aérea, entonces formando aún parte del Ejército, apoyaba la integración, pero estaba principalmente interesada en convertirse en un Ejército separado.

Después de casi dos años de estudios, informes de comités y las intervenciones del Presidente de los Estados Unidos, emergió la Ley de Seguridad Nacional de 1947 como un compromiso entre aquellos que estaban a favor de una total integración de los Ejércitos y aquellos que temían una centralización de la autoridad militar. La ley creaba una confederación indefinida entre los Ejércitos y un Secretario de Defensa, que inicialmente tenía poca autoridad. Las enmiendas de 1949, 1953 y 1958 sirvieron para fortalecer la autoridad del Secretario y para ampliar el tamaño y alcance de su estado mayor, pero en lo relativo al sistema conjunto los cambios fueron mucho más marginales. Se formalizó el papel del Presidente, se amplió el Estado Mayor Conjunto y se clarificó la cadena de mando desde el Presidente de los Estados Unidos y el Secretario de Defensa hasta los Mandos Combatientes.

Sin embargo, incluso los cambios más modestos originaron grandes controversias. Durante parte del período en que las enmiendas estaban siendo aplicadas, yo era ayudante del General Curtis LeMay, entonces Comandante del Mando Aéreo Estratégico, y tuve muchas oportunidades para observar los intensos debates que tuvieron lugar no sólo en Washington sino en la mayoría de los círculos militares. Sólo desde este punto elevado estaba claro lo fuertes que seguían siendo las presiones para preservar la autonomía de los Ejércitos.

El Presidente Eisenhower, escribiendo en 1965, decía que había recordado de sus compañeros en la firma de la Ley de Reorganización de la Defensa de 1958 que sólo era otro paso hacia lo que era necesario. Pienso que se hubiera visto contrariado de que no se hubieran adoptado otros pasos posteriores.

Desde 1958, se han producido muchas recomendaciones para llevar a cabo revisiones fundamentales del sistema -pero pocos cambios en su marco estatutorio. En 1978 el Comandante del Cuerpo de Infantería de Marina fue nombrado miembro de pleno derecho de la Junta de Jefes por ley, pero esto codificaba principalmente lo que ya se había convertido en práctica. Esencialmente, a pesar de los importantes cambios en el mundo (de los que trataré posteriormente), han transcurrido 24 años -y en cierto modo hasta 35 años- sin revisiones fundamentales del sistema conjunto, un sistema que en realidad representa acuerdos desarrollados a base de remiendos durante la Segunda Guerra Mundial.

COMO FUNCIONAMOS

En la cúspide de dicho sistema se encuentra la Junta de Jefes, designada por el Presidente de los Estados Unidos y -- confirmada por el Senado. Por ley, somos los principales consejeros militares ante el Presidente de los Estados Unidos, el Secretario de Defensa y el Consejo Nacional de Seguridad.

Como cuerpo, somos responsables de la revisión y desarrollo de vías para mejorar el estado de disponibilidad militar, de la evaluación de amenazas contra nuestros intereses de seguridad, y de identificar las fuerzas requeridas para hacer -- frente a dichas amenazas. Supervisamos pero no mandamos a los -- Mandos Combatientes superiores, y mantenemos un elaborado sistema de mando, control y comunicaciones que proporciona los enlaces, hacia y dentro, de nuestras fuerzas combatientes en todo el mundo. También mantenemos consultas con líderes militares extranjeros y proporcionamos representación militar en los equipos de negociación sobre el control de armamentos. Los Mandos Combatientes son los Comandantes del Mando Europeo, del Mando del Pacífico, del Mando Atlántico, del Mando del Sur, del Mando "Readiness" (prontitud, preparación), del Mando de Transporte Aéreo Militar, y de la Fuerza Operativa Conjunta de Despliegue Rápido. Algunos de estos están formados por varios Ejércitos (Mandos Unificados) y otros de un sólo Ejército (Mandos Específicos).

Cuatro de los miembros de la Junta de Jefes son las cabezas militares de sus Servicios individuales quienes, a excepción de tiempo de guerra, tienen limitado su mandato a un -- solo plazo de cuatro años. Desde 1947, casi 50 oficiales generales han mantenido el cargo de Jefe de uno de los cuatro Servicios. Un Jefe de Servicio no es sólo un miembro de pleno derecho de la Junta de Jefes de Estado Mayor sino que también es el líder de su Servicio. Como su principal portavoz militar, el - Servicio le considera el guardián de sus intereses profesionales, normas y tradiciones.

El quinto miembro de la Junta de Jefes, el Presidente, es el único que puede dedicar todo su tiempo a asuntos conjuntos. Aunque excede en graduación a todos los demás oficiales generales, el Presidente no ejerce mando sobre la Junta de Jefes o las fuerzas armadas sino que actúa como consejero, moderador, ejecutor e integrador de influencias siempre que sea posible. - El Presidente es designado por un plazo de dos años y puede volver a ser designado una vez más, excepto en tiempo de guerra en que están permitidas reasignaciones ilimitadas por plazos de -- dos años.

Tras cuatro años como Jefe de un Ejército y ahora en mi cuarto año como Presidente, he encontrado que un Presidente generalmente tiene más influencia pero menos control que un Jefe de Ejército. Mientras un Jefe de Ejército puede tener acceso a significativas fuentes institucionales de autoridad formal, - la influencia del Presidente debe derivarse principalmente de - su efectividad en las relaciones personales. Su posición le proporciona la oportunidad para reunirse con los líderes de la Nación, pero es su competencia profesional, su capacidad para presentar serias reflexiones y argumentos de amplia base y su ejecución como jugador de un equipo que tiene que hacer frente a difíciles cuestiones de prioridades nacionales, las que determinan su grado de influencia. La única ventaja institucional del Presidente es su status como oficial general superior cuya única responsabilidad abarca todo el espectro de la defensa.

La Junta de Jefes está apoyada por un Estado Mayor Conjunto que está significativamente limitado por la ley en cuanto a su tamaño -se queda pequeño en comparación con los estados mayores de los Ejércitos y del Secretario de Defensa- y la asignación de destinos de los oficiales. Excepto en las materias urgentes, una acción conjunta es tradicionalmente manejada por la asignación del tema a un oficial operativo del Estado Mayor Conjunto que se reúne con representantes de nivel comparable procedentes de los estados mayores de los cuatro Servicios. Las preferesiones en este punto crean una mayor exigencia en cuanto a acuer

dos que en cuanto a calidad: el proceso normalmente es el resultado de extensas discusiones y cuidadosos diseños de un papel - destinado a acomodar los puntos de vista de cada uno de los Servicios.

El documento entonces recorre su camino a través de una serie de comités hasta un grupo compuesto por Diputados o Comisionados de Operaciones de los Ejércitos (posición de general de tres estrellas en el estado mayor de cada Ejército) y el Director del Estado Mayor Conjunto, un general también de tres estrellas. Estas personas -que normalmente asisten a las reuniones de la Junta de Jefes- pueden aprobar un documento rutinario, pero remiten cualquier tema importante o las materias en que no están de acuerdo, a los Jefes. Como se podría esperar, los documentos producidos por este proceso de comités múltiples son con frecuencia débiles o muy indecisos, aunque no tan profundamente como Dean Acheson juzgaba cuando en sus memorias de 1969 escribía sobre la organización de la Junta de Jefes: "Puesto que es un comité y sus puntos de vista son el resultado de los votos con relación a documentos formales preparados para ello, completa y literalmente es como mi vieja dama favorita que no podía decir - lo que pensaba hasta que oía lo que quería decir".

Cuando no existe tiempo para este elaborado proceso de estado mayor o incluso reunir a la Junta de Jefes, debo tomar una acción y consultar con mis colegas posteriormente. El ejemplo más extremo sería el de un ataque directo contra los Estados Unidos. Los soviéticos tienen una gran cantidad de submarinos en -- alerta frente a nuestras costas del Atlántico y del Pacífico que podrían lanzar municiones nucleares contra Washington y otros ob jetivos en muy pocos minutos. Si se produjera un ataque, nuestros sensores de alarma localizarían en segundos los lanzadores y los informes llegarían a Washington y otros puntos clave casi inme-- diatamente. El general o almirante que se encontrara de servicio de 24 horas en el Centro de Mando Nacional Militar me notificaría de inmediato a mi así como a otras personas. Entonces yo recomen daría un curso de acción al Presidente de los Estados Unidos y - al Secretario de Defensa y pondría en práctica la decisión Presi-- dencial sin demora.

En el otro extremo del espectro están los incidentes como el que ocurrió el año pasado cuando un piloto libio disparó un misil contra nuestros cazas de la Marina en el Golfo de Sidra y nuestros pilotos respondieron derribando dos de los aviones li bios. Se me notificó inmediatamente y a mi vez informé al Secre-- tario de Defensa. Me dirigí entonces al Centro de Mando Nacional Militar en el Pentágono para determinar qué acción posterior se requeriría, si fuera necesaria una. La necesidad de responder a crisis e incidentes como este requiere que yo esté inmediatamente disponible, una necesidad a la que estoy acostumbrado desde hace tiempo.

Cada semana se consideran las acciones más rutinarias en tres reuniones regularmente planificadas de la Junta de Jefes, en las que se tratan temas operativos así como políticos. Cuando nos encontramos en Washington, la primera responsabilidad de un miembro de la Junta de Jefes de Estado Mayor es asistir a todas estas reuniones, pero debido a nuestras responsabilidades en todo el mundo debemos estar fuera una considerable cantidad de tiempo. El Segundo Jefe de Estado Mayor sustituye a un Jefe de Ejército cuando está ausente, pero puesto que el Presidente no cuenta con un segundo (un fallo importante que trataré posteriormente), el Jefe de Ejército más antiguo que asiste a la reunión la preside cuando yo estoy ausente. Mi experiencia ha sido que uno o más sustitutos asisten a las tres cuartas partes de las reuniones, una situación que produce una falta de continuidad.

De acuerdo con la ley, si no podemos llegar a un acuerdo unánime sobre un asunto, debemos informar al Secretario de Defensa. Estos cismas se refieren al Secretario de Defensa - unas pocas veces al año, pero somos comprensiblemente contrarios a posteriores desacuerdos, por lo que invertimos mucho tiempo y esfuerzos por acomodar los diferentes puntos de vista de los Jefes.

La Junta de Jefes debe mantener muchas relaciones externas constructivas, las más importantes de las cuales se derivan de su papel como consejeros militares superiores ante los líderes civiles, particularmente el Secretario de Defensa y el Presidente de los Estados Unidos. Los Jefes se reúnen con el Secretario y Vicesecretario de Defensa todos los martes para tratar materias conjuntas, así como asisten a otras reuniones con ellos durante la semana. Como Presidente me reúno en privado con el Secretario y Vicesecretario todos los días y participo con ellos en discusiones conjuntas.

Tradicionalmente, el Presidente de los Estados Unidos se ha reunido con los Jefes como cuerpo sólo en unas pocas ocasiones. Con mucha frecuencia enviamos memorias al Secretario de Defensa y solicitamos que sean enviadas al Presidente de los Estados Unidos. Cualquier Jefe tiene derecho a interesarse por una asignación individual o despachar directamente con el Presidente de los Estados Unidos, pero este derecho ha sido ejercido muy raramente. Hasta donde llegan mis conocimientos, se hizo uso de él por última vez en 1974 por el Almirante Elmo Zumwalt, entonces Jefe de Operaciones Navales, quien escribió directamente al Presidente Nixon para urgirle una más fuerte postura negociadora durante las negociaciones SALT II.

El principal contacto con el Presidente de los Estados Unidos se produce cuando participo como representante de la Junta de Jefes en las reuniones del Consejo de Seguridad Nacional. Estas reuniones han sido planificadas frecuentemente por el Presidente Reagan, quien ha utilizado el foro del Consejo de Seguridad Nacional más que cualquier Presidente desde los tiempos de Eisenhower. Tengo una oportunidad total en estas reuniones de expresar al Presidente el punto de vista corporativo de los Jefes así como mis puntos de vista personales sobre cualquier asunto, independientemente de si los Jefes han trabajado o no en ellos. También tengo la oportunidad de expresar estos puntos de vista por debajo del nivel Presidencial como miembro de diversos grupos de trabajo de Defensa y de inter-agencias, tales como el de la Fuerza Operativa Humana Militar ("Military Manpower -- Task Force"), la Junta de Recursos de la Defensa ("Defense Resources Board") y el Consejo de Política de las Fuerzas Armadas ("Armed Forces Policy Council").

Después de aconsejar al Presidente de los Estados Unidos y al Secretario de Defensa, la más importante responsabilidad de la Junta de Jefes es el requisito de supervisar a los Mandos Combatientes. Para satisfacer esta responsabilidad es esencial fomentar una estrecha relación con los mandos a través de contactos personales permanentes y frecuentes comunicaciones así como visitas al campo. Los Jefes de los Ejércitos son también responsables ante sus Secretarías de la organización, equipamiento e instrucción de las fuerzas asignadas a los Mandos Combatientes.

La correspondencia ante el Congreso es otra responsabilidad importante de la Junta de Jefes. El Secretario de Defensa y yo normalmente aparecemos juntos ante ocho comités del Congreso -muchas veces al año ante otros comités más. Los Jefes de los Ejércitos tienen también sesiones de trabajo ante varios comités, particularmente los relacionados con asuntos presupuestarios de los Ejércitos. Y la Junta de Jefes ocasionalmente aparecerá como un cuerpo, como ocurrió durante diversas sesiones de trabajo sobre el control de armamentos. Extensos cuestionarios de cada una de las acciones del Departamento de Defensa es la norma durante las sesiones de trabajo así como detalladas cuestiones por escrito que se nos remiten a lo largo del año.

Siempre que los militares aparecemos en sesiones del Congreso, se espera que respondamos totalmente a los cuestionarios preparados, aun cuando se nos pregunte por nuestros puntos de vista personales en materias en las que podamos estar en desacuerdo con la posición de la Administración. He respondido a diversas cuestiones con puntos de vista personales en desacuerdo

con las decisiones de líderes civiles en numerosas ocasiones, - la más reciente de ellas se relacionaba con mis reservas sobre la decisión de base de asentamiento para el misil balístico intercontinental M-X. Pienso que nuestro sistema es único entre - las naciones de todo el mundo en airear tales desacuerdos. Hace unos cuantos años, cuando explicaba este aspecto de nuestras re- laciones entre el Congreso y las Fuerzas Armadas a un jefe de - gobierno de uno de nuestros aliados, me respondió que cualquiera de los militares de su nación hubiera sido fusilado si hubiera dado su punto de vista que no fuera la posición oficial ante su Parlamento. Los líderes civiles de los Estados Unidos han enten- dido a lo largo de los años, e incluso han apoyado la responsa- bilidad militar a las cuestiones del Congreso, en la medida en que nuestros comentarios han sido hechos de buena fe y no han - sido ni solicitados ni han intentado evitar una decisión. He com- probado que los oficiales generales superiores han sido general- mente sensibles ante esta responsabilidad.

Puesto que es esencial mantener la confianza del pue- blo norteamericano y el apoyo a nuestros programas de defensa, - la Junta de Jefes considera las relaciones públicas, incluyendo los discursos y otras apariciones públicas, como otra función -- importante.

Finalmente, es importante para la Junta de Jefes el trabajar en estrecho contacto con nuestros amigos y aliados, pues to que simplemente no podemos seguir solos en el mundo de hoy. Me reuno con mis equivalentes de la OTAN al menos en cuatro oca- siones al año y con oficiales generales superiores de otros mu- chos países con una cierta frecuencia. Puesto que casi todos los aspectos de nuestro trabajo tienen implicaciones internacionales, los viajes al extranjero son una ayuda indispensable para com- prender temas clave y mantener buenas relaciones con los líderes de otras naciones.

Estas importantes relaciones exteriores consumen una gran cantidad de tiempo, pero son los engorrosos procesos de los comités los que limitan nuestra capacidad para producir el mejor consejo militar conjunto. Uno de los estudios encomendados por - la Presidencia sobre el sistema conjunto, el Informe Steadman de 1978, llegó a la conclusión de que el consejo proporcionado per- sonalmente (normalmente de forma oral) por el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor y por los Jefes de los Ejércitos era de una elevada calidad, pero que los productos instituciona- les (los documentos de posición formal) no se encontraban de mu- cha utilidad.

ALGUN PROGRESO...

Sin embargo, a pesar de las limitaciones institucionales, hemos intentado hacer algunas mejoras al programa conjunto durante estos últimos años. Gran parte del crédito por el progreso que se ha conseguido corresponde a mis colegas de la Junta de Jefes. La Nación ha sido, y continúa siendo, bien servida por estos oficiales generales competentes y trabajadores. Algunas de las mejoras son:

- . desarrollo de un amplio programa de ejercicios conjuntos, incluyendo prácticas de movilización;
- . establecimiento de una Agencia de Despliegue Conjunto para integrar los planes y las actividades de despliegue;
- . integración de nuestros sistemas de transporte terrestre y marítimo;
- . nueva orientación del Colegio Industrial de las - Fuerzas Armadas para conseguir un mejor entendimiento de la movilización;
- . reorganización de nuestro sistema de educación conjunta, incluyendo el establecimiento, en conjunción con el Secretario de Defensa, de centros de investigación en la Universidad de Defensa Nacional para ayudarnos a refrescar los puntos de vista de los - problemas de la defensa;
- . realización de ajustes orgánicos para una mejor integración de los sistemas conjuntos de mando, control y comunicaciones;
- . establecimiento de la Fuerza Operativa Conjunta de Rápido Despliegue para mejorar nuestra capacidad - de despliegue y operaciones de nuestras fuerzas en el Sudoeste Asiático y como mecanismo para desarrollar y ejercer operaciones integradas por elementos de nuestros cuatro Ejércitos;
- . incremento de la oportunidad de los Mandos Combatientes para influir en las decisiones sobre recursos, incluyendo su aparición ante la junta de Recursos de la Defensa; y

- . implicación de los Jefes de los Servicios en problemas conjuntos específicos cuando visiten campos de maniobras para informar sobre sus hallazgos y recomendaciones en las reuniones de las Juntas de Jefes.

... PERO PERSISTEN LOS DEFECTOS

Aunque lo anterior representa algunos cambios importantes y útiles en los programas inter-Servicios, este progreso se ha limitado principalmente a temas que sólo de una manera marginal afectan a intereses importantes de los Ejércitos. Sin embargo, a menos que sean corregidos los defectos básicos a largo plazo del sistema, la severidad de sus consecuencias continuará aumentando conforme el entorno de la seguridad nacional se hace cada vez más complejo. Necesitamos dedicar más tiempo a nuestras capacidades combativas y menos a contiendas intramurales por los recursos.

Desde mi punto de vista, las causas básicas de nuestras más serias deficiencias pueden dividirse en dos categorías: personal y organización'

Personal

Existe una experiencia inadecuada entre Ejércitos y conjunta en nuestras fuerzas armadas, desde los más altos escalones hasta los más bajos. Los incentivos y recompensas por la búsqueda de tal experiencia son virtualmente inexistentes. Y el problema se complica por el alto grado de turbulencia en las posiciones clave.

No preparamos oficiales para asumir las responsabilidades de colaboradores de la Junta de Jefes, tan bien como deberíamos. Me incluyo a mi mismo en este juicio aun cuando me considero afortunado de contar con una base diversificada, poco usual antes de llegar a ser miembro de la Junta de Jefes. En mis muchos años en la Fuerza Aérea, he estado destinado en bombarderos y cazas, puestos de mando y estado mayor, destinos en Washington y en campaña. He asistido al "National War College" (Escuela Nacional de Guerra), una institución destinada a preparar oficiales -

superiores y civiles políticos extranjeros para trabajos conjuntos y de inter-agencias. He sido ayudante de un competente y extraordinario comandante, el General LeMay y él me enseñó mucho; la primera lección que me dió fue: "Usted está en este trabajo para aprender primero y servir después, no mezcle estas prioridades". Cuento con diez años de servicio en el extranjero en Japón, Vietnam y Europa, incluyendo mi implicación directa en dos guerras. Y en mi último destino en el exterior tuve dos trabajos: - como comandante de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos con responsabilidad geográfica que abarcaba desde Noruega hasta Irán, y simultáneamente, como comandante aéreo de la OTAN con responsabilidad de la coalición de fuerzas aéreas de numerosas naciones.

Sin embargo, aun me faltaban dos importantes ingredientes para contar con una experiencia totalmente redonda cuando fui nombrado Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea. Había comenzado mi servicio en el Ejército de Tierra y había mantenido un estrecho contacto con este Servicio incluso después de que la Fuerza Aérea se independizara. Pero mi contacto con las fuerzas marítimas -la Marina y el Cuerpo de Infantería de Marina- era muy limitado. Había visitado y participado en ejercicios conjuntos con las fuerzas marítimas, pero aún no tenía un conocimiento profundo de sus fuerzas y debilidades, sus doctrinas y tradiciones, al menos como me hubiera gustado. Desgraciadamente, mi experiencia a este respecto está lejos de ser única: pocos oficiales de Marina o de Infantería de Marina tienen una experiencia importante con el Ejército de Tierra o la Fuerza Aérea y viceversa.

El segundo vacío en mi experiencia es también demasiado común entre los oficiales que tienen acceso a posiciones clave en el sistema conjunto (tanto en la Junta de Jefes como en los Mandos Combatientes): nunca serví en el Estado Mayor Conjunto o en el cuartel general de un Mando Unificado. Y, francamente, he encontrado en mi propia experiencia que el servir en la Junta de Jefes como jefe de un Ejército no necesariamente hace a un individuo un verdadero oficial conjunto. Mi perspectiva cambió cuando me convertí en Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor y me vi inmerso a todas las horas en problemas conjuntos. Pero debo confesar que como Jefe de la Fuerza Aérea, aunque estaba orgulloso de mi actitud conjunta y pensaba que eran necesarios algunos cambios fundamentales, era renuente -como lo eran los otros Jefes de Ejércitos- a aceptar cualquier infracción o violación a la autonomía del Servicio en temas individuales.

La mayoría de los oficiales destinados por primera vez llegan al Estado Mayor Conjunto o al estado mayor de un Mando Unificado, desde una carrera orientada a su Ejército con muy poca experiencia inter-Ejércitos y una preparación inadecuada para el

trabajo conjunto. En el caso del Estado Mayor Conjunto, el problema se complica por los límites estatutorios -limitaciones que no se aplican a los estados mayores de los Servicios o del Secretario de Defensa. Por ejemplo, la Ley Pública 10 (USC 143) establece que:

- . El tiempo de permanencia de los miembros del Estado Mayor Conjunto ... excepto en tiempo de guerra... no puede ser superior a tres años.
- . Excepto en tiempo de guerra... los oficiales no pueden ser nuevamente destinados al Estado Mayor Conjunto antes de los tres años... excepto... con la aprobación del Secretario de Defensa, quien puede anular esta limitación para no más de 30 oficiales.

Por otra parte, los oficiales proceden y regresan a sus Ejércitos, que controlan sus destinos y ascensos. La fuerte cadena del Ejército que arrastra de esta forma un oficial Conjunto (y también los destinados en Mandos Unificados) proporciona -- muy pocos incentivos -y frecuentemente considerables desincentivos- para los oficiales que buscan destinos conjuntos o difieren con la posición de sus Servicios en las deliberaciones conjuntas. Por supuesto, es difícil argumentar que el servicio en el Estado Mayor Conjunto es un camino hacia la cumbre. Con la excepción - del General del Ejército de Tierra Earle Wheeler, ningún Director del Estado Mayor Conjunto ni ninguno de sus principales componentes ha llegado a Jefe de su Ejército ni a Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor.

Tenemos muchos destacados oficiales en el Estado Mayor Conjunto que trabajan muy duro bajo condiciones muy difíciles y con muy pocas recompensas a la vista. No hay que sorprenderse de que muchos se retiren mientras se encuentran en el Estado Mayor Conjunto, o poco después de abandonarlo, o que busquen una reserva anticipada por un trabajo más remunerador. El límite de tres años en los destinos, junto con nuestra desgana por intentar comprender a los individuos que buscan destinos en sus Ejércitos que puedan mejorar sus carreras, dan como resultado unos tiempos medios de servicio en el Estado Mayor Conjunto de poco más de dos años. Se requiere una mayor continuidad.

Organización

En el sistema conjunto no sólo tenemos las ventajas y todos los inconvenientes típicos de los comités, sino que nues

tros problemas se complican aún más por el dilema "portavoz-hombre de estado" que encuentra el Jefe de un Ejército. Esto es especialmente cierto cuando se plantea el tema de la distribución de recursos o misiones. Una y otra vez durante mis años como -- miembro de la Junta de Jefes, la extraordinaria dificultad de dirigir- por no decir obtener el acuerdo de los Jefes- la distribución de los limitados recursos, la he tenido constantemente metida en la cabeza. El Jefe de un Ejército se encuentra a sí mismo en una posición muy difícil cuando se le pide que desista o renuncie a recursos significativos o a papeles y misiones importantes, tanto debido a que sus prioridades han sido conformadas por la experiencia de su Ejército como porque debe ser el líder leal y fiel de un Ejército cuyos miembros piensan sinceramente que su Ejército merece una parte mayor de los limitados recursos y de las misiones militares, así como el control de los mismos.

Los Jefes de los Ejércitos difieren con la posición de los estados mayores de sus Ejércitos en ocasiones, pero el ha cerlo así con demasiada frecuencia, y particularmente sobre temas fundamentales, es poner en riesgo la pérdida del apoyo esencial para llevar a cabo las responsabilidades del propio Ejército. Un antiguo Jefe relata que durante una reunión conjunta un oficial de operaciones de su Ejército (un comandante) le entregó una nota que decía, "General, bajo ninguna condición puede usted estar de acuerdo con el tercer párrafo". Este incidente es representativo de un fenómeno que frecuentemente ha sido llamado "la tiranía del oficial de operaciones". Sin embargo, dicha frase tiende a oscurecer un punto significativo: el comandante estaba expresando el punto de vista de una amplia, y con frecuencia, implacable burocracia.

Nosotros en los negocios de la defensa compartimos el problema que aflige a la mayor parte de la América corporativa -- las dificultades inherentes a una planificación a largo plazo. Los líderes comerciales de hoy son, desde luego, bien conocedores de los problemas de predicción lo más precisa posible del futuro y del desarrollo de estrategias que puedan tener éxito para mejorar los beneficios a largo plazo -- y la creación de incentivos para manejar los negocios a largo plazo. Aquellos de nosotros que somos responsables de la planificación de la defensa debemos enfrentarnos con los mismos problemas así como con futuras complicaciones que radican en la falta de una "línea de fondo" rápidamente calculable, los problemas de las perturbaciones políticas y sociales -- en cualquier parte del globo y un alto grado de resistencia al cambio.

Cualquier institución que incluya a sus miembros -- tradiciones, doctrinas y disciplina es probable que encuentre muy

difícil el llevar a cabo cambios en su entorno con un alto grado de objetividad. Las tradiciones profundamente arraigadas de los Ejércitos son importantes al fomentar un espíritu de lucha, orgullo por el propio Ejército y heroísmo, pero también tienen que engendrar una tendencia a mirar hacia adentro y a perpetuar las doctrinas y patrones de pensamiento que no se mantienen al mismo ritmo que los requisitos en perpetuo cambio. Puesto que las aproximaciones francas a la estrategia tienden a amenazar los intereses y la propia imagen de una institución, con frecuencia es más confortable mirar al pasado que buscar nuevas vías para hacer frente a los desafíos del futuro. Cuando esto se acopla con un sistema que mantiene al liderazgo de un Ejército consagrado a una continua lucha por los recursos, tales inclinaciones pueden conducir a una preocupación por los sistemas de armamentos, técnicas y tácticas a costa de una planificación eficaz.

A pesar de los enormes esfuerzos por mejorar la planificación estratégica en el Pentágono, con frecuencia nos enfrentamos a intensas presiones para dedicar más parte de nuestro tiempo a resolver problemas inmediatos. Estas presiones son particularmente grandes con respecto a las acciones presupuestarias: a veces estamos tratando tres documentos presupuestarios al mismo tiempo. Por ejemplo, durante el otoño de 1981 estábamos trabajando en el Congreso en enero de 1982, y realizando la planificación a largo plazo para el siguiente período presupuestario de cinco años (1984-1988). El trabajo con el Congreso obviamente contaba con precedencia presupuestaria, y al mismo tiempo, grandes y pequeñas crisis (Polonia, El Salvador, Libia, Oriente Medio, etc.) se estaban agitando sobre Washington con frecuencia creciente. Bajo tales condiciones, se necesita una fuerte disciplina para evitar el caer totalmente cautivo de lo urgente.

CAMBIOS NECESARIOS

Los defectos expuestos a grandes rasgos han acompañado al sistema conjunto durante mucho tiempo y la necesidad de su corrección es más urgente ahora que en cualquier momento. Puesto que vivimos en una era en que los conflictos pueden surgir regional o globalmente con mucha mayor rapidez que en el pasado, debemos construir nuestra fuerza militar sin demora -y debemos ser capaces de integrar nuestras fuerzas militares con una gran eficiencia.

Está claro para mí que el problema fundamental no es con las personas sino que es un problema de organización. He si-

do un asiduo observador o un directo participante en actividades conjuntas durante más de 20 años. Durante este tiempo han existido seis Presidentes de la Junta de Jefes de Estado Mayor y docenas de Jefes de Ejército y los problemas básicos han continuado independientemente de quien se haya sentado en las sillas correspondientes.

Como mínimo, necesitamos cambios en tres áreas específicas:

(1) Fortalecimiento del papel del Presidente

Muchas áreas no pueden tratarse con efectividad por la acción de un comité, particularmente cuando cuatro de los cinco miembros del comité tienen intereses institucionales en juego y la presión es sobre el conseguir unanimidad con el fin de actuar. Es irrazonable esperar que los Jefes de los Ejércitos adopten una posición como miembros del Ejército cuando tratan canales del mismo y una posición totalmente diferente en el campo conjunto. Tales materias deberían en consecuencia ser eliminadas del tratamiento por la Junta de Jefes como un cuerpo.

En la medida en que se necesita una perspectiva inter-Ejércitos en temas de distribución, dicha perspectiva podría estar mejor proporcionada por el Presidente en consulta con los Mandos Combatientes. Esto a su vez requeriría el fortalecimiento del papel del Mando Unificado con respecto a los Mandos Componentes de los Ejércitos, que mandan las fuerzas o informan tanto al Mando Unificado como al Jefe del Ejército. Bajo el actual sistema, la atención del Mando Componente de un Ejército con frecuencia se centra más sobre problemas del mismo que en problemas de coordinación inter-Ejércitos. En otras áreas -tales como planificación operativa conjunta y planificación a largo plazo, tratamiento de crisis y un determinado número de materias rutinarias- ni los Jefes de los Ejércitos ni los estados mayores de los mismos necesitan participar al nivel de detalle en que lo hacen en la actualidad.

Por otra parte, debería autorizarse al Presidente - un segundo o Vicepresidente. Es una anomalía que el oficial general con el trabajo más complejo sea virtualmente el único oficial general superior - y, en muchos casos, no tan superior -- que no dispone de un segundo. Esto ocasiona importantes problemas de continuidad cuando los Jefes de Ejércitos en particular, que dedican sólo una fracción de su tiempo a actividades conjuntas, ocupan la presidencia en ausencia del Presidente.

En segundo lugar, el Presidente necesita ayuda, particularmente para asegurar la prontitud, mejorar la planificación de campaña y tratar los ejercicios conjuntos de las fuerzas combatientes. También recomendaría que, al menos hasta que existiera una mayor experiencia cruzada y educación o instrucción entre los cuatro Ejércitos, el Presidente y el Vicepresidente deberían proceder - cada uno de uno de los dos diferentes grupos (uno a la Marina o a Infantería de Marina y el otro al Ejército de Tierra o a la - Fuerza Aérea).

Estoy convencido de que sin una revisión del papel - del Presidente y dependiendo menos de los incómodos procesos de comité, las verdaderas grandes exigencias de tiempo del Jefe de un Ejército continuarán y tal vez empeorarán. El Presidente Eisenhower reconoció este problema y cuando transmitió su plan final de reorganización al Congreso en 1958, declaró: "Esta situación se produce por tener las dobles responsabilidades de jefe - de un Ejército y de miembro de la Junta de Jefes de Estado Mayor. El problema no es nuevo sino que no se ha rendido a pasados esfuerzos por resolverlo". Desgraciadamente, la aproximación de la que entonces era partidario Eisenhower -el que un Jefe delegue - importantes porciones de las responsabilidades de su Ejército a su Segundo Jefe (con la esperanza de que esto pudiera resolver - muchos de los problemas conjuntos)- no ha funcionado tampoco, como los 24 años posteriores de experiencia han demostrado. A mí, por lo menos, me gustaría también ver a los Jefes de los Ejércitos capaces de dedicar más tiempo como líderes de su Ejército para mejorar las capacidades de sus unidades y prestar más atención al gasto de los miles de millones de dólares en los presupuestos del mismo.

Es de muy buen criterio el tener a la Junta de Jefes de Estado Mayor actuando como consejeros militares superiores ante el Presidente de los Estados Unidos y el Secretario de Defensa en ciertos temas claves. Pero sin un papel más fuerte y un mayor apoyo para el Presidente, el trabajo de la Junta de Jefes es probable que siga estando demasiado dispersa, diluida y difuminada para proporcionar el mejor consejo militar posible o asegurar la total capacidad de nuestras fuerzas combatientes.

(2) Limitar la implicación de los estados mayores de cada Ejército en el proceso conjunto.

Como he mencionado anteriormente, los estados mayores de los Ejércitos empequeñecen al Estado Mayor Conjunto con -

muchos de los oficiales de los mismos duplicando el trabajo del Estado Mayor Conjunto. Existen dos problemas básicos. Primero, la implicación de los estados mayores de los Ejércitos es un in cómodo proceso de estado mayor y, segundo, los Jefes de cada -- Ejército reciben su consejo sobre materias conjuntas de sus estados mayores.

Existen algunas ventajas al tener a los estados mayores de los Ejércitos implicados en el proceso conjunto, pero deberíamos abolir el actual sistema en el que cada Ejército es casi un veto de hecho en cada tema y a cada etapa del proceso de estado mayor rutinario. El Presidente Eisenhower advirtió hace - 23 años que "estos procesos laboriosos existen porque cada departamento militar se siente obligado a juzgar independientemente cada trabajo producido por el Estado Mayor Conjunto". La situación no ha cambiado. El papel de los estados mayores de los Ejércitos podría y debería reducirse a proporcionar entradas de información -el resultado sería un mejor producto y menos oficiales necesarios en los estados mayores de los Ejércitos.

Cuando el Jefe de un Ejército actúa en una materia - del mismo debería recibir asesoramiento del Estado Mayor Conjunto; sin embargo, desde el mismo comienzo de un proceso conjunto, los Jefes de los Ejércitos han confiado o descansado casi exclusivamente en sus estados mayores en la preparación de reuniones conjuntas. Es irreal esperar un verdadero asesoramiento inter-Ejércitos de un estado mayor compuesto de oficiales de sólo un Ejército. El Estado Mayor Conjunto puede y debería proporcionar tal asesoramiento.

(3) Ampliar la instrucción, experiencia y recompensas al servicio conjunto.

Finalmente, más oficiales deberían tener más experiencias verdaderamente conjuntas en más momentos de sus carreras -y deberían ser recompensados por hacerlo. Debería existir un mayor intercambio entre Ejércitos en las graduaciones inferiores, como proclamaba frecuentemente Eisenhower, y la preparación para destinos conjuntos debería ser significativamente actualizada. El sistema educativo conjunto debería también ampliarse y mejorarse. (En consonancia con estas líneas, una idea innovadora que está siendo estudiada es la de que todos los generales y almirantes recién ascendidos asistan a un curso común de instrucción conjunta). Un destino en el Estado Mayor Conjunto o en el cuartel general de un Mando Unificado debería formar parte de un

patrón de capacidad para los ascensos, más que una diversificación o el fin de una carrera, como ha sido el caso con tanta frecuencia en el pasado. Sin embargo, es difícil ver como pueden cambiarse los actuales patrones sin alguna influencia del Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor en la selección y promoción de los oficiales. Asimismo, deberían eliminarse las limitaciones estatutorias sobre el servicio en el Estado Mayor Conjunto.

A pesar de la magnitud de la tarea, estoy animado por la voluntad de mis colegas de tratar estos temas y por el apoyo del Secretario de Defensa y otras personas de la Administración sobre la necesidad del cambio. Por otra parte, siento un diferente estado de ánimo en el Congreso que el que mostraba en los años 40 y 50, cuando enormes y poderosos elementos protegían fuertemente la autonomía de los Ejércitos. Estoy trabajando en firme en mis meses finales como Presidente para realizar los cambios necesarios. Más específicamente, he emprendido un curso de acción que se refiere, en primer lugar, a recomendaciones a mis colegas sobre cambios que están dentro de la autoridad de los Jefes de los Ejércitos y, en segundo lugar, a recomendaciones al Secretario de Defensa y al Presidente de los Estados Unidos con relación a otros cambios, incluyendo propuestas específicas para una acción legislativa.

Tales cambios nunca llegan fácilmente. Cuando la Marina intentaba importantes reorganizaciones al comienzo del presente siglo, el historiador naval norteamericano Alfred Mahan llegaba a la conclusión de que ningún Ejército podría estar de acuerdo con ceder soberanía, sino que tendría que forzar la reorganización desde fuera de la propia organización. Seis meses antes de Pearl Harbor, un perspicaz Presidente de la Junta General de la Marina propuso un sistema conjunto verdaderamente integrado al Secretario de la Marina. Al igual que otras muchas ideas innovadoras, antes y después, la idea fue enviada a un comité para estudio y quedó atrapada por los acontecimientos. Es interesante advertir, sin embargo, que el entonces Brigadier General Dwight D. Eisenhower apoyó esta propuesta con el juicio de que "la coordinación por la cooperación es ineficaz".

Los Ejércitos tienen un comprensible deseo de proteger los intereses orgánicos, de preservar su soberanía y de conservar las prerrogativas difícilmente ganadas. No obstante, no se nos puede escapar el hecho de que nuestra seguridad nacional hoy requiere la integración de los esfuerzos de cada Ejército más que en ningún momento de nuestra historia. El intentar conseguir una integración significativa sólo a través del sistema existente de comités es dejarla a merced de bien probadas contra

presiones institucionales. Pienso que podemos encontrar un terre-
no medio que se acerque a la fuerza de los Ejércitos y disponer
de los Jefes de los Ejércitos como miembros de la Junta de Jefes,
al mismo tiempo que podemos hacer los cambios necesarios para --
fortalecer nuestro sistema conjunto. Si no lo hacemos así, será
necesario una importante intervención quirúrgica.

LA JUNTA DE JEFES DE ESTADO MAYOR ¿CUANTA REFORMA ES NECESARIA?

General Edward C. Meyer, USA (Ret)

Antiguo Jefe de Estado Mayor,
Ejército de EE.UU.

Un excelente caso para el fortalecimiento de la autoridad de la Junta de Jefes de Estado Mayor ha sido el presentado por el General David C. Jones. Sus recomendaciones parecen el eco de un patrón bien establecido... pero las suyas no son sino la última expresión de una frustración largamente sentida por los oficiales superiores -por todas las razones citadas por el General Jones- de que debe existir una vía mejor para dar forma a alternativas y para proporcionar el mejor asesoramiento militar posible. Virtualmente todo estudioso serio ha recomendado que la Junta de Jefes de Estado Mayor debe ser fortalecida. La práctica unanimitad de sus puntos de vista no puede ser ya ignorada por más tiempo, particularmente a la luz de las nuevas y graves dimensiones del problema de la seguridad nacional.

* Los soviéticos comprenden totalmente bien que los Estados Unidos no disfrutaban ya de una clara superioridad nuclear. Sus nuevos logros nucleares, junto con otras capacidades militares soviéticas radicalmente mejoradas, les otorgan una nueva confianza en su capacidad para montar y mantener una ofensiva rápida, nuclear o convencional. Desde luego, tras dos décadas de escalada mantenida, los soviéticos pueden pensar ahora que pueden llevar a cabo operaciones militares ofensivas simultáneas y mantenidas en varios teatros.

* El Occidente no ha respondido con firmeza y de una manera unida a este desafío. Una cuidadosamente fomentada y sofisticada ofensiva política soviética y un creciente retroceso occidental ante una escalada de la defensa, particularmente entre la juventud, han debilitado considerablemente el viejo consenso basado en las nociones tradicionales de cómo defenderse contra la agresión soviética.

* Ensombreciendo a estos factores se encuentra el profundo cambio que ha tenido lugar en el ritmo de la guerra: "... Una revolución ... (cambiando) la escala total y el ritmo.. Los tiempos de alerta están desapareciendo... haciendo difícil la reacción oportuna". Estas palabras del Presidente Eisenhower, verdaderas en 1958 cuando la secuencia de estas frases operativo convencionales se medía en semanas y meses, son incluso más apremiantes hoy en día cuando algunos escenarios permiten sólo días, tal vez horas, para la decisión y la reacción.

* Internamente, la explosión de legislación y de normas escritas en los años 70 ha complicado grandemente el desarrollo de una postura coherente de defensa. Por otra parte, las crecientes demandas de líderes designados y elegidos y el crecimiento de personal en el Congreso han tenido un impacto sobre el tiempo disponible por los Jefes de cada Ejército en particular para dirigir su Ejército. Los Jefes tienen ahora incluso menos tiempo para la reflexión o atención estratégica ante la respuesta del sistema de Junta de Jefes de Estado Mayor.

Afortunadamente, parece que ahora estamos comenzando un nuevo y serio examen del papel, organización y funcionamiento de la Junta de Jefes de Estado Mayor. En el proceso deberíamos examinar incluso el más amplio tema de si los líderes civiles de la Nación reciben el mejor asesoramiento posible de sus expertos militares. Los desafíos con que nuestra Nación se enfrenta hoy en día y las perspectivas de desafíos más exigentes en los años críticos venideros requieren que la reforma que finalmente adoptemos cure las enfermedades del sistema. Se necesita una fuerte medicina. Se han encontrado varias faltas de adecuación o insuficiencias en la Ley de Seguridad Nacional de 1947 que no fueron totalmente corregidas por enmiendas durante los años posteriores. Tenemos ahora un remiendo de 35 años de leyes, costumbres y rasgos distinguidos.

Mi propio juicio profesional es que los cambios aconsejados y urgidos por el General Jones, aunque orientados en la dirección correcta, no tienen el suficiente alcance para corregir lo que inquieta a la Junta de Jefes de Estado Mayor. Pienso que debemos considerar la posibilidad de cambios de mayor alcance que

los propuestos por el General Jones creando un Presidente y un Estado Mayor Conjunto con más poderes. Debemos encontrar un camino que proporcione un asesoramiento más equilibrado, más sólido y más oportuno de la cúspide militar además del fortalecimiento del Presidente y del Estado Mayor Conjunto.

LA EXPERIENCIA DE LA GUERRA

El contexto histórico del problema se remonta más -- allá que a 1947, a la Guerra Civil, cuando el Presidente Lincoln creó el "mando unificado" que eventualmente ganó la guerra. Desde entonces los reformadores han intentado, cada 20 ó 30 años, - institucionalizar un mejor mecanismo para la planificación y dirección de la institución militar, aunque ninguna tuvo éxito. Lo que es notable es que cada oleada reformista siguió al trauma de una guerra y que cada intento por impedir los problemas en el futuro -a veces desastrosos- se encontraron con la división de la estrategia nacional. Así, las reformas de principios de siglo fueron el producto de la debacle de planificación de la Guerra Hispano-Norteamericana; las reformas de 1920 reflejaron nuestra experiencia en la Primera Guerra Mundial.

Hoy en día la guerra es demasiado devastadora, el -- costo de la maquinaria de guerra demasiado grande y el tiempo -- probable de alerta demasiado corto para que nosotros esperemos - otra lección. No debemos demorarnos hasta después de la Tercera Guerra Mundial para crear la estructura de mando necesaria para combatir, ni podemos diferir por más tiempo aquellas reformas que, si se hubieran aplicado ya, probablemente nos ayudarían a impedir dicha guerra.

La Junta de Jefes de Estado Mayor data de los tiempos del comité de jefes de los Ejércitos que adoptamos en 1942, emulando a los británicos. El enjaretado burocrático de los años 20 y 30 erigió un marco de cooperación sobre las prerrogativas de los bien protegidos Ejércitos, que rápidamente prosperaron bajo las presiones de la realidad del tiempo de guerra. Al enfrentarse el Presidente de los Estados Unidos con la terminación de la guerra, comenzó a prestar una más estrecha atención al comité de Jefes. El continuo diálogo entre la Casa Blanca y los Jefes dio como resultado unas sólidas directivas militares desde la cúspide, tan indispensables para la victoria. La clave de este sistema fue el acceso frecuente de los militares a los cuerpos de decisión del gobierno, tanto el ejecutivo como el legislativo. Este acceso fue una cuestión de necesidad, puesto que la experien-

cia de la guerra demostró, una vez más, la necesidad de una planificación combinada entre los Ejércitos. Existen muy pocas dudas de que los Jefes establecieron su credibilidad como asesores militares en los que se pudo confiar en la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, es importante recordar que los tiempos y las circunstancias de los años 40 no fueron los mismos que los de los años 80. La separación geográfica y la lejanía de los teatros de combate, junto con el limitado solape en las tecnologías empleadas por cada Ejército, permitieron a los líderes nacionales parcelar las responsabilidades de teatro utilizando los papeles tradicionales de cada Ejército. La limitación de recursos tal --cual nos enfrentamos en la actualidad fueron de consideración mínima a nivel nacional: la industria norteamericana se concentró en la producción de guerra; la movilización proporcionó personal para dotar 90 divisiones del Ejército de Tierra y 6 divisiones de Infantería de Marina, una Marina de 8.200 buques (incluyendo 98 portaviones) y 79.000 aviones (ligeramente equivalente a 1097 --alas tácticas de hoy en día). Se adjudicó a la defensa un tercio del producto nacional bruto. Tal abundancia obvió el tipo de competición entre Ejércitos por escasos recursos que conocemos en la actualidad, con proyectos a la espera, con asignaciones a la defensa muchísimo menores con relación al PNB y con carencia de incentivos para la participación de la industria en la defensa.

DESAFIOS Y LEGISLACION DE POSGUERRA

Después de la Segunda Guerra Mundial, desaparecieron las prisas que habían apoyado la enérgica prosecución conjunta de la guerra. Lo que quedaba eran restos subyacentes de las disputas de tiempos de guerra entre teatros, intra teatros e inter Ejércitos; Nimitz frente a MacArthur, la Marina frente el Ejército de Tierra, el Pacífico frente a Europa. Por otra parte, nuestras alianzas de la posguerra generaron nuevos requisitos para los entornos totalmente diferentes de amenazas y geografía. Los nuevos desarrollos tecnológicos ofrecieron sistemas de armamentos cuyas capacidades empañaban los límites generalmente aceptados entre los papeles y misiones de los Ejércitos. El renovado interés por los programas domésticos redujo grandemente los recursos de la defensa. Era un entorno que difícilmente podría apoyar la armonía entre los Ejércitos. El mensaje del Presidente --Eisenhower al Congreso en 1958 apuntaba el camino a seguir:

"... La guerra independiente en tierra, mar y aire no existirá ya en el futuro. Si alguna vez nos vié-

ramos de nuevo envueltos en una guerra, tendríamos que combatir en todos los elementos, con todos los Ejércitos, como un sólo esfuerzo concentrado. La actividad de preparación y organización de tiempo de paz debe estar conforme con este hecho".

UNA LEY IMPERFECTA

El primer esfuerzo hacia una institución de la defensa más integrada fue la creación del Departamento de Defensa en la Ley de Seguridad Nacional de 1947.

Esta Ley establecía formalmente también la Junta de Jefes de Estado Mayor como un consejo de asesores del Presidente de los Estados Unidos y del Secretario de Defensa sobre política militar, organización, estrategia y planes.

Al mismo tiempo, los miembros de dicho consejo, los Jefes de los Ejércitos, tenían que mantener sus responsabilidades departamentales para organizar, equipar e instruir a sus fuerzas. Por encima de éstas, para el Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra, está su directa responsabilidad "... ante el Secretario del Ejército en cuanto a la eficacia del mismo, su preparación para las operaciones militares, y planes..."

En consecuencia no debería ser sorprendente que los cuatro Jefes de Ejército encontraran en cierto modo difícil sentarse tres veces a la semana y actuar como un cuerpo corporativo frente a alguno de los verdaderos remedios que individualmente estaban buscando para aplicarlo dentro de sus respectivos Ejércitos. Tampoco se hacían las frecuentes críticas de sus deliberaciones sin un fuerte elemento de deslealtad. Dados los presupuestos que proporcionaban menos que para las necesidades mínimas de la defensa, los Jefes se encontraban con frecuencia incapaces de actuar con responsabilidad en su papel conjunto a menos que fuera en detrimento de los legítimos requisitos de los Ejércitos. Esta modalidad de "doble sombrero", dictada por la ley, confiere un poder real con el "sombrero" de Jefe de Ejército y muy poca capacidad para influir sobre los temas de política, programación y presupuestos con el "sombrero" conjunto. Esta es la causa fundamental de las enfermedades que tantos y tan distinguidos oficiales generales han intentado enderezar durante los últimos 35 años.

La Ley de 1947 ha sido sucesivamente enmendada para otorgar una mayor autoridad al Secretario de Defensa y potenciar

al Estado Mayor Conjunto y a la Junta de Jefes de Estado Mayor. Pero aunque pudo materializarse el control civil centralizado - sobre el proceso de determinación de los recursos de la defensa, los cambios estructurales de la Junta de Jefes de Estado Mayor fueron secundarios y en gran medida más aparentes que reales. - La Junta de Jefes de Estado Mayor aunque cargada con la responsabilidad de concebir, planear y organizar una defensa basada en una estructura de mando unificado, nunca ha contado con los medios para realizar estos planes. En particular, continúa faltando un enlace real con el proceso de asignación de recursos.

Las enmiendas de 1958 a la legislación de 1947 podría haber funcionado si la única amenaza contra nuestros valores nacionales hubiera sido una invasión soviética de Europa. Sin embargo, la planificación mundial es mucho más compleja: en conjunción con nuestros aliados debemos ser capaces de responder a los legítimos intereses nacionales en muchas regiones del mundo. El problema central de un coherente programa de defensa es el encontrar el verdadero equilibrio de unas fuerzas de los Ejércitos que se apoyen mutuamente para hacer frente al sistema total de contingencias probables. Tal y como actualmente funciona en el proceso de asignación de recursos, no hacemos un verdadero examen horizontal. Más bien, nos enfocamos sobre los Ejércitos en particular o sobre las funciones -particiones verticales- que en conjunto producen menos que lo que de otra manera podría ser alcanzable. Deben forjarse sólidos enlaces entre las contingencias probables y los recursos si queremos minimizar los riesgos en el futuro.

Todo esto explica un largo hilo de continuidad en las críticas de los Generales Bradley, Gavin, Taylor y Jones. No están solos. Casi desde su concepción la Junta de Jefes de Estado Mayor ha sido un imán para los estudios críticos. Han existido - por lo menos nueve esfuerzos de este tipo, sólo durante los últimos doce años. Como advierte el General Jones, cada nueva Administración habitualmente pasa revista al aparato de la seguridad nacional y a su proceso de toma de decisiones. Desgraciadamente sólo ajustes de pequeña importancia han tenido lugar a raíz de estos esfuerzos, habiendo estado ausentes los cambios cuyo objetivo fuera subsanar defectos fundamentales.

Por otra parte, el proceso de gestión de los recursos dentro del Departamento de Defensa ha sido un área favorita para los cambios estructurales: como en los casos del Sistema Plan, - Programa y Presupuesto (PPBS, "Planning, Programming, and Budgeting System"), del Presupuesto de Base Cero y de la actual Junta de Recursos de la Defensa. Evidentemente la motivación ha sido - mucho más fuerte hacia una gestión eficiente que hacia el desarrollo de una efectiva planificación militar. Lo último sólo podría dar como resultado una acción recíproca mucho mayor entre el lí-

derazgo civil y el sistema militar conjunto. Dicho en pocas palabras, ha sido tratado inadecuadamente el tema básico de la alineación de la programación y gastos de cada Ejército con los requisitos de la planificación del mando unificado.

CRITERIOS PARA EL CAMBIO

La clave de la efectividad de la actual estructura de la Junta de Jefes de Estado Mayor, o de cualquier otra que pudiéramos examinar, descansa en la calidad del servicio que presta al Presidente de los Estados Unidos, a la Institución de la Defensa y al Congreso, con un asesoramiento oportuno y completo sobre temas relativos a:

- * Política: objetivos, fines, limitaciones y puntos de vista;
- * Estrategia: conceptos, interrelaciones globales, - dirección y alarmas;
- * Planificación: desarrollo de la fuerza, opciones, y alcance de alternativas reales junto con los riesgos;
- * Evaluaciones: temas clave de seguridad nacional, - control de armamentos, asistencia de seguridad, políticas regionales de defensa, y temas similares;
- * Prioridades: basadas en necesidades operativas, disciplina, el PPBS.
- * Recursos: dinero, hombres, y material de guerra, en un contexto conjunto o unificado.

Teniendo en cuenta estos criterios, ¿cómo se juzga al actual sistema? Las críticas de los civiles, dentro de la Defensa, proceden de muchas direcciones:

"Necesitamos con urgencia, y no hemos tenido todavía, un coherente y total punto de vista militar sobre temas tales como estrategia y fuerzas. En parte como consecuencia de esto se ha formado en todo el gobierno un racimo de entrometidos en estas cuestiones... Los Ejércitos en particular tienen claras opiniones sobre muchos de estos temas, aunque ha brillado por su ausencia un coherente y total punto de vista militar.

... Durante años la única voz central en la defensa la ha proporcionado el personal civil del Secretario de Defensa. Ha fallado en gran medida la falta de experiencia militar".

- James Woolsey, 1982

"Ciertamente existen una gran cantidad de comentarios procedentes de personas que se han visto implicadas... que dicen que los planes no son lo que ellos quieren que sean... Los Jefes y el Estado Mayor Conjunto pueden responder con toda justicia que frecuentemente no obtienen ninguna guía en la preparación de los planes, que las decisiones clave en la formulación de los planes por diversas contingencias son frecuentemente decisiones políticas..."

- John Kester, abril 1980

Las críticas proceden también de civiles de fuera de la Defensa. Tienen este tono:

"En realidad, durante la última década los Jefes han perdido gradualmente influencia tanto en el Pentágono como fuera de él. En parte, sus declinantes reemismos reflejan el alza de los intelectuales civiles de la defensa... quienes entraron en el Pentágono como expertos en el misterioso mundo del armamento nuclear y del control de armamentos y desafiaron la noción tradicional de que 'las guerras deberían dejarse para los generales'"

- Richard Burt, junio 1979

"Si el Congreso encuentra defectos en el trabajo de los Jefes, es tal vez debido a que su actual estructura orgánica les obliga a llevar dos "sombros" simultáneamente.

Lo que necesitamos desesperadamente en el Congreso, de la Junta de Jefes son los juicios y las recomendaciones militareslibres de las predisposiciones de los Ejércitos. Entonces podremos hacer juicios informados acerca de reducir o ampliar un presupuesto"

- Senador John Culver, 1978

La importancia de estas declaraciones es clara: cuando se requiere el consejo sobre temas militares conjuntos, se buscan cada vez más fuentes diferentes a la Junta de Jefes de Estado Mayor. ¿Qué veredicto se presta con relación a la credibilidad del sistema cuando se hace deseable la creación de una nueva célula embebida dentro de la Universidad de la Defensa Nacional para proporcionar estrategias militares alternativas?

¿QUE TIPO DE ARREGLO ES NECESARIO?

Es sorprendente que el sistema funcione en realidad a la luz de sus serias imperfecciones orgánicas, conceptuales y funcionales. Y si funciona es debido principalmente a los excepcionales oficiales asignados al Estado Mayor Conjunto que trabajan seriamente para hacer que funcione la chirriante maquinaria. Es su diligencia y dedicación la que nos hace salvar crisis operativas y la que encuentra caminos a través de la planificación y de los obstáculos personales.

Desde luego, es posible disponer temporalmente un acuerdo no oficial para contestar al menos algunas críticas de la actual organización. Pero nos encontramos en unos momentos en que dicha solución es cada vez menos atractiva. Hoy en día, los Ejércitos están trabajando para implantar en sus niveles operativos y tácticos una estructura militar de mando capaz de reaccionar mucho más rápidamente que la de cualquier oponente. La rapidez de los cambios globales y la necesidad de un asesoramiento competente con poco tiempo de reacción son también argumentos para una capacidad comparable a nivel estratégico. Aunque el ritmo de la toma de decisiones en tiempo de paz puede no exigir esto rutinariamente, la mayoría de las contingencias con que nos enfrentaremos en el futuro requerirán de nosotros que vayamos a la guerra con cualquier estructura militar de tiempo de paz con que dispongamos en el momento.

¿Cuáles son entonces las opciones?

LA PROPUESTA JONES

La propuesta del General Jones pretende hacer el sistema conjunto más responsable y efectivo que lo que es ahora. Como primera prioridad urge el desarrollo de un Presidente de la

TABLA 7-2 PAPELES INSTITUCIONALES BAJO TRES OPCIONES

	SISTEMA ACTUAL	PROPUESTA DEL GENERAL JONES	CAMBIO INSTITUCIONAL IMPORTANTE
CONGRESO	Dirige sus preguntas a cada Ejército.	Tendría un Presidente más fuerte, pero un impacto dudoso en los papeles y puntos de vista de los Jefes de los Ejércitos.	Puede investigar políticas (a través del Consejo) separadamente de los programas (a través de los Ejércitos).
SECRETARIO DE DEFENSA	Recibe asesoramiento sobre asuntos militares procedente de muchas fuentes. Se apoya en el E.M. de la OSD para iniciativas de política y programas.	Sin cambio.	Sin cambio. Se apoya en el CJCS para iniciativas de política y de programas.
EM. de la OSD	Recomienda intercambios inter-Ejércitos. Conduce la formulación de la política.	Supondrá pequeños cambios en el papel para la formulación de la política para un E.M. Conjunto más potenciado. Permanece como E.M. preeminente para las iniciativas de política y programas.	Cede el papel de liderazgo en el desarrollo de las políticas y programas, pero asumirá mayor papel en la instrumentación de los mismos, lo cual está más de acuerdo con su papel en tiempo de guerra.
Secretarios de Los Ejércitos	Ejercen influencia en política/estratégica.	Sin cambio aparente.	Pierde algo de voz en la formulación de la política, pero tiene una posición más firme en el desarrollo de las capacidades, presentes y futuras, de la fuerza.
Consejo Asesor Militar Nacional			Presta asesoramiento fiable, sin inhibiciones, e inter-Ejércitos al CJCS y a los líderes políticos civiles.
CJCS	Es "un primero" entre iguales. Su influencia se basa en su papel como portavoz de la JCS.	Disfruta de un papel más importante, mejor apoyado para presentar puntos de vista independientes.	Está totalmente apoyado para llevar a cabo su papel como asesor de confianza del Secretario de Defensa, del Presidente y del Congreso. Juega un importante papel en la dirección interna del debate/política del DOD y de las iniciativas de programas.
Jefes de cada Ejército.	Tiene responsabilidades mayores tanto en el campo Conjunto como en el de su Ejército.	Ya no tiene autoridad para saltarse a nadie en asuntos Conjuntos. Continúa teniendo dos gorras.	Puede centrarse con más claridad en las mejoras a corto y largo plazo de su Ejército.
Comandantes en Jefes.	Poseen poca influencia en los programas.	Se refuerza su voz en la consecución de recursos para los planes operativos.	Presentan sus necesidades en un continuo diálogo con el Consejo, que está ahora más capacitado para iniciar el cambio. Ejerce una considerable influencia en los programas a corto plazo.

Junta mucho más fuerte, un ingrediente esencial de cualquier reforma. La Junta de Jefes de Estado Mayor debería todavía estar compuesta por los Jefes de los Servicios, pero el papel conjunto de estos últimos en la planificación operativa y en la evaluación de los riesgos de los programas y presupuestos de los Servicios en particular deberían disminuir apreciablemente y deberían ser definidos de nuevo. Como consecuencia, deberían cambiarse su papel en los aspectos políticos de la planificación militar conjunta. El papel del Presidente de la Junta debería ser más fuerte en el desarrollo de planes de emergencia, en la dirección de los mandos unificados y específicos en la conducción de las operaciones militares, y en provisión de una evaluación independiente de los riesgos operativos asociados con los programas consolidados de los Ejércitos.

Adicionalmente, la propuesta Jones establecería una nueva posición de Vicepresidente para proporcionar continuidad a la dirección del proceso conjunto en ausencia del Presidente. La creación de esta posición podría dar como resultado una más efectiva coordinación entre la Junta de Jefes de Estado Mayor y el Consejo Nacional de Seguridad, el Presidente de los Estados Unidos y los Mandos Unificados y Específicos sobre una base rutinaria puesto que uno de los dos hombres asistiría a todas las reuniones clave. Sin embargo, la incorporación de este Vicepresidente degradaría la posición de los Jefes de los Ejércitos y cambiaría su papel de una manera aún indeterminada.

Acompañando a estos cambios políticos y estructurales se produciría un importante cambio de los procedimientos. El Estado Mayor Conjunto trabajaría para el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor y no para la Junta de Jefes de Estado Mayor corporativamente. La extensión de la participación de los estados mayores de los Ejércitos en el desarrollo de las posiciones y documentos conjuntos estaría limitado a proporcionar verdaderas entradas y asesoramientos sobre menores temas pero seleccionados por el Presidente de la Junta. La Junta de Jefes se reuniría para considerar propuestas de un potenciado Estado Mayor Conjunto.

Sin cambios, o por lo menos no clarificados en la propuesta Jones, se encuentran las relaciones entre las diversas agencias dentro del Departamento de Defensa más afectadas por los cambios en la estructura militar. ¿Deberían ser asumidas algunas funciones de la OSD por un potenciado Estado Mayor Conjunto? ¿Afectaría la voz más poderosa del Presidente de la Junta a la capacidad de los Ejércitos para hacer que sus puntos de vista fueran conocidos por el Secretario de Defensa y el Congreso? Estas y otras relaciones necesitan ser dispuestas claramente antes de que pueda ser entendido el impacto total de la propuesta del Presidente de la Junta.

TABLA 7-3: PRINCIPALES ESTUDIOS DE REORGANIZACION DE LA JUNTA DE JEFES DE ESTADO MAYOR.

Inevitablemente, puede existir un cierto impulso en la entrega de las propuestas del General Jones y del General Meyer a un grupo para su estudio. Si se hace así, el ejercicio debería ser breve, puesto que la siguiente lista de 20 estudios durante 38 años revela que la necesidad de reestructurar la Junta de Jefes de Estado Mayor se ha estudiado de una manera exhaustiva. No necesitamos más estudios, necesitamos acción.

1944, abril	Plan McNarney
1945, marzo	Informe de la Mayoría del Comité Richardson
1945, septiembre	Plan Eberstadt
1945, octubre	Plan Collins
1947, enero	Plan compromiso Ejército-Marina (Plan Norstad-Sherman)
1948, noviembre	Informe del Comité Eberstadt (de la Comisión Hoover)
1949, febrero	Informe de la Comisión de Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno (Comisión Hoover)
1953, abril	Informe del Comité Rockefeller
1953, abril	Plan de Reorganización del Presidente Eisenhower
1958, enero	Informe del Comité Wheeler (preparado a petición de la Junta de Jefes de Estado Mayor).
1958, abril	Plan de Reorganización del Presidente Eisenhower
1960, diciembre	Estudio Symington sobre la Reorganización del Departamento de Defensa (preparado para el Presidente electo Kennedy).
1970, julio	Informe del Panel de Defensa "Blue Ribbon" -- (Fitzhugh)
1978, junio	Informe Ignatius sobre Reorganización de la - Defensa

1978, julio	Informe del Comité Steadman sobre la Estructura del Mando Militar Nacional
1979, febrero	Informe de Gestión de Recursos para la Defensa (Rice)
1979, septiembre	Informe sobre la Integración de la Política Nacional de Seguridad (Odeen)
1981, diciembre	Informe del Comité de Iniciativas para la Planificación y Ejecución Conjuntas
1982, febrero	Dos Informes separados del Grupo Especial de - Estudio del Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor
1982, febrero	Propuesta de Reorganización Jones

¿EXISTE UN CAMINO MEJOR A SEGUIR?

La propuesta del General Jones nos lleva claramente más allá del actual sistema y a lo largo del camino de la reforma. Pero, incluso con su adopción -un proceso que requerirá alguna acción legislativa- existe una oportunidad para su posterior mejora. Aún es necesario resolver tres problemas importantes.

Primero está el de la dividida lealtad que actualmente exigimos a los Jefes de los Ejércitos. La característica de "doble sombrero", aunque refinada, continuará empeorando la capacidad de estas altas autoridades militares para proporcionar un asesoramiento sólido, útil y oportuno a nuestros líderes civiles.

Segundo, aunque la propuesta del Presidente de la Junta promete claramente mejorar el rendimiento del Estado Mayor Conjunto en tiempo de paz, puede existir un camino mejor para proporcionar una estructura que pueda servir de transición rápidamente al estado de guerra.

Es probable que el proceso de la dirección estratégica conjunta en tiempo de guerra consumirá totalmente el tiempo de los Jefes de Estado Mayor. Simultáneamente, aparecerán grandes problemas de priorización y dirección interna de los Servicios, haciendo igualmente grandes exigencias. Alguno podrá decir que hemos combatido satisfactoriamente en dos guerras relativamente importantes con el actual sistema. Pero hoy en día nos enfrentamos a la fuerza más formidable que jamás se ha reunido en la historia de la humanidad, un oponente que cuenta con los medios

para apoderarse de la iniciativa en el mundo, de modos no previstos, utilizando un arsenal de una gran variedad. Por otra parte, debemos estar preparados para responder empequeñeciendo contingencias igualmente críticas que si no se contienen rápidamente podrían proporcionar la chispa de la Tercera Guerra Mundial. El paso de la guerra futura es clave y es vital el disponer de la estructura correcta en el lugar adecuado para mantenerse firme al ritmo de dicho paso.

El otro aspecto de la transición a la guerra implica la creación de sólidas relaciones en tiempo de paz que no tengan que ser abruptamente (tal vez caóticamente) rotas en tiempo de crisis. Pienso que el factor impulsor en la guerra es la capacidad para mantener efectivas operaciones de teatro que sean totalmente responsables ante al gran diseño de los objetivos políticos nacionales. De manera similar, el elemento impulsor de la distribución de recursos en tiempo de guerra es el requisito operativamente derivado de los comandantes de teatro. Sin embargo, operamos en un entorno de tiempo de paz que tiene en cuenta la más alta prioridad y la efectividad de los costos. La mejor defensa al menor costo. Este es un objetivo válido. Pero deberíamos llegar a él por un proceso que en un principio subordine los costos con riesgos aceptables a la pretendida capacidad de los Comandantes en Jefe (CinCs). La asignación de recursos debe estar ligada directamente a la planificación operativa y no ex post facto. Esto requiere no sólo un fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto, sino también su nueva orientación.

Tercero, necesitamos aumentar el papel de los CinCs incluso más que lo que el General Jones ha Propuesto con el fin de implicarles más totalmente en el proceso de toma de decisiones de la defensa.

Estos problemas fundamentales del sistema conjunto me llevan a pensar que tenemos una situación en la que pudiera ser necesaria una importante operación quirúrgica.

UN CONSEJO

Una opción clara es la creación de un cuerpo de asesores militares con dedicación plena para el Presidente de los Estados Unidos y el Secretario de Defensa, dando por terminado así la situación de "doble sombrero" que se ha demostrado tan gravosa.

El nuevo cuerpo estaría formado lógicamente por distinguidos generales de cuatro estrellas, no cargados con responsabilidades de ningún Ejército y que nunca regresarían a sus respectivos Ejércitos. Cada uno de estos miembros debería poseer una gran variedad de conocimientos con una amplia experiencia en trabajos conjuntos. Además, deberían elegirse estos miembros -- entre los que tuvieran una particular experiencia en áreas de especial importancia para el sistema conjunto; por ejemplo, política estratégica nuclear; guerra convencional y no convencional; y mando, control y comunicaciones. Uno de los miembros del Consejo podría ser designado Vicepresidente con fines de continuidad.

Tomando como base la guía del Secretario de Defensa, este cuerpo de asesores militares examinaría alternativas militares y recomendaría escenarios estratégicos para dirigir la forma en que los departamentos militares van a organizar, equipar y preparar sus fuerzas para la guerra. El grupo podría ser llamado Consejo Asesor Militar Nacional (NMAC, "National Military Advisory Council"), como sugirió el Senador Symington en 1960.

EL PRESIDENTE

La posición del Presidente debería seguir estando en el nuevo Consejo pero con un papel grandemente ampliado y una mayor influencia. No sería ya por más tiempo el primero entre iguales, dependiente del consenso para dar forma a su asesoramiento. Por el contrario debería dirigir la planificación y las operaciones y ser capaz de hablar por propia voz así como estar en desacuerdo con la opinión del Consejo. Así podrían emerger más de un punto de vista y alternativas estratégicas bien concebidas. Se terminaría de esta forma con la obsesión real o percibida por la unanimidad, con una acompañante tendencia para un menor común denominador.

El Presidente solo podría dirigir el Estado Mayor Conjunto. Determinaría los temas para estudio e iniciaría acciones de estado mayor a través del director del Estado Mayor Conjunto. En todo momento sería conector de las preocupaciones del Consejo. Para poder cumplir las mayores responsabilidades del Presidente del Consejo, el estado mayor debería ser potenciado. Un área particular de énfasis podría ser el desarrollo de una efectiva capacidad de programación y presupuestos. Otro apoyo técnico y administrativo podría ser incrementado para permitir al Estado Mayor Conjunto apoyar el papel propuesto del Presidente y del Consejo.

El método de funcionamiento del Consejo debería ser en cierto modo análogo al de un cuerpo judicial, sentándose sus miembros como un cuerpo experimentado de profesionales militares para decidir asuntos de importancia militar conjunta. La autenticidad y credibilidad de sus juicios deberían estar basados no sólo en décadas de experiencia de primera mano, sino también en la continua oportunidad de revisar los requisitos de los mandos unificados y de su estado de disponibilidad. Los Consejeros deberían ser capaces de llegar a recomendaciones en una atmósfera reflexiva, enfocada en cómo habituar mejor los medios para conseguir los objetivos nacionales. Las opiniones deberían ser expuestas libremente por todos los miembros y presentadas como puntos de vista de la mayoría o de la minoría. Las recomendaciones deberían ser oportunas y objetivas y como responsables de los -- asesoramientos de primera mano al Presidente de los Estados Unidos y al Secretario de Defensa, sus puntos de vista serían difícilmente despreciables.

La experiencia nos demuestra claramente que cuanto -- más confiado y profesional sea el asesoramiento, más deseosas -- están las autoridades civiles por buscarlo y recibirlo. Simple-- mente eliminando los "dobles sombreros" se incrementa la esperan-- za de una mayor objetividad en la propuesta de asesoramiento de este cuerpo. Con el tiempo, y una vez verificada su credibilidad el Consejo podría asumir cada vez una mayor influencia en la for-- mulación de la política de defensa. Por otra parte, y de igual -- importancia, el enlace directo y formal entre el Secretario de -- Defensa y el Consejo podría servir para fomentar un mayor grado de interacción cívico-militar y diálogo, que a su vez podría for-- talecer los lazos entre el Secretario y sus consejeros militares. Los peligros del mundo de hoy y las nuevas dimensiones de los -- problemas de la seguridad nacional requieren claramente conseje-- ros militares conjuntos con dedicación plena. Una mayor interac-- ción y diálogo podrían proporcionar a los líderes civiles un en-- tendimiento más profundo de las complejidades en que se ven en-- vueltas la planificación y las operaciones militares. Claramente, una mejor perspectiva civil sería de gran valor en casos de cri-- sis inesperadas que exigen sólidas y rápidas decisiones políticas.

VENTAJAS DE LA REFORMA A ESCALA TOTAL

El Consejo eliminaría los conflictivos papeles de -- "doble sombrero" de los Jefes de los Ejércitos. En tiempo de paz la clara división entre las autoridades militares responsables de proporcionar asesoramiento sobre materias de los Ejércitos y

conjuntas daría como resultado una importante mejora en la oportunidad y valor del asesoramiento militar. En tiempo de guerra, la división de responsabilidades entre el Consejo y los Jefes de bería permitir a ambos cuerpos dedicarse mejor a los cada vez ma yores procesos de decisión exigidos durante una crisis.

La eliminación de la implicación directa de los Ejér citos en las relaciones del Presidente y del Consejo para con los CinCs debería liberar a estos últimos de hacerse participantes - más visibles en el desarrollo de la política de defensa y de los programas conjuntos. Los CinCs deberían proporcionar al Consejo sus puntos de vista sobre el desarrollo de posibles y probables cursos de acción militar a corto plazo, así como fijar también a corto plazo lo que pudiera mejorar las capacidades de su fuerza. Junto con un potenciado Estado Mayor Conjunto, los CinCs podrían influir en la formulación "de principio a fin" de la estrategia militar en lugar de que los CinCs permanezcan de una manera rea ctiva al establecer la política en la Conducción de la Defensa.

RELACIONES

La manera en que estas mejoras deberían operar se re sume pasando revista a cómo las relaciones y líneas de autoridad podrían variar en las diferentes propuestas. En la jerarquía de la toma de decisiones de la Defensa, el Consejo, encabezado por el Presidente, sería directamente responsable de la traducción de las líneas generales de la política desde la cumbre hasta la base, desde el Secretario de Defensa y el Presidente de los Estados -- Unidos mediante la dirección estratégica y programación inter- - Ejércitos hasta los propios Ejércitos. El Consejo podría cumplir mejor con sus responsabilidades ante el Secretario de Defensa me diante el análisis de alternativas estratégicas en cuanto a las implicaciones de costos y riesgos. Como parte de su papel, el Con sejo debería sugerir asignaciones entre los Servicios así como - una distribución de las principales fuerzas de combate destinadas a alcanzar objetivos estratégicos.

A diferencia de algunas propuestas similares de los pasados años, los Ejércitos se verían estrechamente implicados - con el Consejo en el desarrollo de alternativas estratégicas y - podría ayudar a un fortalecido Estado Mayor Conjunto a proporcio nar las perspectivas individuales terrestre, marítima y aérea ne cesarias para una efectiva planificación y análisis conjunto. Pe riódicamente a través del proceso analítico, los Ejércitos, re presentados por las Secretarías y los Jefes de los mismos, podrían

reunirse como una "junta de directores" colectiva para comentar, o estar en desacuerdo, con la posición del Consejo sobre temas clave.

Armado con las estrategias y programas recomendados por el Consejo, junto con cualquier punto de vista de disenti^miento de los Ejércitos, el Secretario de Defensa y el Presidente de los Estados Unidos podrían estar equipados para tomar decisiones fundamentales sobre el curso específico de la planificación y la programación de defensa.

La estrecha afiliación de los Ejércitos con el Consejo podría a primera vista parecer que el Consejo se enfoca demasiado estrechamente en los detalles tácticos y administrativos - y no lo suficiente en lo que necesita el Presidente. Sin embargo, la experiencia pasada ha demostrado que es esencial la continua implicación de los Ejércitos en el desarrollo de la gran estrategia para asegurar que el producto refleja los últimos aspectos, los más imaginativos y los más dinámicos de la doctrina individual de cada Ejército y del desarrollo tecnológico, así como la clara apreciación de lo que es factible.

Para que este proceso tuviera éxito los Jefes de cada Ejército deberían comprometerse a patrocinar visitas del Consejo a los mandos y a actualizar los conocimientos de sus miembros sobre desarrollos de la doctrina, nuevos sistemas de armamentos y disponibilidad de las fuerzas. Desde luego, debería ser mucho más fácil para un general de cuatro estrellas aprender el sistema conjunto y estudiar en profundidad los desarrollos que tienen lugar en otros Ejércitos una vez que está libre de las presiones diarias del trabajo de alto nivel de su Ejército.

Una vez aprobadas por el Secretario de Defensa, las recomendaciones estratégicas del Consejo deberían convertirse en directivas por su propia naturaleza y deberían dar forma a las líneas generales de los programas de cada Ejército. En consecuencia, los Ejércitos tendrían menos fuerza que en el presente al intentar resolver los recortes de los recursos y al determinar la composición de sus fuerzas principales. Sin embargo, al estrecharse el enfoque a las preocupaciones internas de los propios Ejércitos, los Jefes y las Secretarías de los mismos dispondrán de una mayor libertad para concentrarse en la planificación de los Ejércitos a largo plazo y en los aspectos discretos doctrinales, tácticos y de innovación tecnológica de los mismos.

Las fluidas relaciones entre los CinCs, el Consejo y el Secretario de Defensa deberían tener un efecto beneficioso sobre cómo planear la guerra. Las nuevas relaciones entre el Secretario y sus asesores militares deberían conducir a unas nor-

mas más claramente definidas "de arriba a abajo" de los líderes civiles. El Consejo, ahora totalmente comprometido en materias conjuntas y familiarizado con los requisitos de los CinCs podría, traducir entonces esta política en conducción estratégica para los mandos operativos.

Por último los CinCs, a su vez, podrían enviar una realimentación más útil de los mandos operativos a los responsables civiles de la política, completando así el diálogo repetitivo tan esencial para una sólida planificación de emergencia. El Consejo también podría descentralizar el proceso de planificación centrándose principalmente en temas mucho más amplios de integración global de estrategias y en la conducción de la planificación regional. Como consecuencia, los CinCs quedarían libres para determinar detalles de la composición de la fuerza, su empleo, despliegue y apoyo.

El Consejo podría también asistir mejor al Congreso al descargarle de papeles importantes. Actualmente, los comités del Congreso debaten en profundidad temas específicos de los programas de los Ejércitos sin un punto de vista total de cómo encajan estos programas en un contexto estratégico completo. Debido a su perspectiva inter-Ejércitos, el Consejo debería ser capaz de proporcionar al Congreso con una evaluación horizontal muy necesaria de los programas individuales de los Ejércitos divorciados de la defensa por el Ejército de los sistemas de armamentos. El punto de vista del Consejo debería estar presente en el programa de la Administración ante el Congreso.

El formato debería estar calculado en términos de las capacidades proporcionadas por los presupuestos combinados de los Ejércitos para las fuerzas operativas en relación con la amenaza a corto y largo plazo. El Congreso tendría así una oportunidad de comprobar los genuinos objetivos de la política militar y sería mucho más capaz de aislar programas redundantes y menos esenciales. La posición del Consejo en relación con los Ejércitos podría proporcionarle un papel central en la revisión del presupuesto en el Congreso.

LOS ARGUMENTOS EN CONTRA

Ninguna solución que persiga una reforma fundamental puede llevarse a cabo sin inconvenientes potenciales. A primera vista, podría parecer que la influencia de los Jefes de los Ejércitos podría verse severamente disminuida por la pérdida de sus

responsabilidades de la Junta de Jefes de Estado Mayor. Es cierto que el papel de los Jefes cambiaría. Mi opinión es que el tiempo adicional de que dispondrían los Jefes de los Ejércitos al ser liberados de las obligaciones de la Junta de Jefes de Estado Mayor podría permitirles el concentrarse en aspectos más significativos de los papeles de los Ejércitos en operaciones conjuntas y combinadas. La renuncia a las obligaciones rutinarias de la Junta de Jefes de Estado Mayor sería un precio pequeño a pagar para -- conseguir este fin. El Consejo podría también liberar a los Jefes de la necesidad de justificar continuamente y defender ante el Congreso el tamaño de los presupuestos de los Ejércitos y la composición de las principales fuerzas de los mismos para satisfacer la estrategia nacional. Estos temas serían desarrollados y explicados ante el Congreso y el Presidente por el Consejo.

Un tema particularmente emocional podría ser el de la creación de cuatro nuevos oficiales generales. ¿Por qué añadir otra capa de burocracia militar cuando otras agencias del gobierno no están siendo recortadas hasta los huesos? Es importante observar que el Consejo no sería otra capa de estado mayor sino que, en realidad, estaría formado por generales de cuatro estrellas -- quienes, debido a sus conocimientos y veteranía, continuarían -- siendo influyentes en los asuntos de la seguridad nacional independientemente de sus posiciones oficiales.

Puesto que en realidad se les podría ampliar el tiempo de servicio activo antes del retiro final, los miembros del Consejo no perturbarían los dispositivos de mando interno de los Ejércitos. Más aún, la eficacia con que los asesores podría proporcionar asesoramiento y tomar decisiones disminuiría en gran medida la necesidad de trabajo redundante de estado mayor conjunto y de los Ejércitos ahora necesario con los Jefes de los mismos utilizando "dos sombreros". Aunque el Estado Mayor Conjunto podría crecer moderadamente, el número total de oficiales dedicados ahora directa o indirectamente a trabajos conjuntos, bien en el Estado Mayor Conjunto o bien en los Ejércitos, podría disminuir.

Otra de las críticas podría ser la de que tales oficiales generales serían incapaces de elevarse por encima de las predisposiciones de sus correspondientes Ejércitos. Pienso que -- esto no tiene ninguna razón de ser puesto que estos generales -- contarían con una experiencia conjunta y, en consecuencia, acceso a la experiencia de los otros Ejércitos. Por otra parte, estos generales estarían representando intereses conjuntos y no volverían a sus respectivos Ejércitos a la terminación de su período de destino en el Consejo.

Una reforma tan absoluta como esta requeriría un cambio legislativo de la Ley de Seguridad Nacional de 1947. Las nue

vas relaciones expuestas anteriormente tendrían que ser totalmente definidas, entendidas y aceptadas por el Congreso, un proceso complicado por una desgana histórica a aceptar cualquier cambio que pudiera sugerir la creación de un "Estado Mayor General" del que pudiera emerger una élite militar. Este ha sido un tema recurrente de oposición a la reforma de nuestro más alto cuerpo militar desde que se sugirió por primera vez a la Segunda Guerra Mundial. Es importante resaltar que todas las reformas sugeridas desde la guerra han aceptado claramente la subordinación militar a la autoridad civil. Contrariamente a la creencia popular, el Estado Mayor General Alemán fue un estado mayor del Ejército, no un estado mayor conjunto. En realidad, fue un fallo de Alemania el no contar con un aparato efectivo de estado mayor conjunto y un fallo correspondiente en ambas Guerras Mundiales el no establecer un control unificado sobre los tres Ejércitos por separado, lo que contribuyó de una manera significativa a la derrota final. Una de las más notables acusaciones de esta falta de coordinación la hizo el General Zimmerman del Ejército Alemán:

" Es una ironía el que Eisenhower, servidor de las grandes democracias, contara con poderes totales de comandante sobre una fuerza armada compuesta por los tres Ejércitos. Sin embargo nosotros, viviendo bajo una dictadura donde la unidad de mando podía haberse dado por descontada, cada uno de los Ejércitos combatió su propia batalla. Ni Rundstedt ni Rommel, lo intentaron aunque pudieron, tuvieron éxito en el cambio de este estado de cosas en la creación de un mando unificado. El resultado fue que el Ejército Alemán combatió sin ayuda contra todas las fuerzas armadas de los Aliados ".

CONCLUSIONES

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial la correlación de fuerzas ha variado dramáticamente. Este cambio exige que nuestra política de seguridad nacional tiene que ser afianzada por mecanismos de planificación mejores y más rápidos. También exige que los papeles de los líderes civiles y militares cargados con esta responsabilidad vital sean claramente definidos de forma que proporcionemos a nuestros ciudadanos la postura de defensa necesaria para asegurar sus libertades.

Los requisitos previos para llevar a cabo los cambios orgánicos incluyen:

- * Primero y sobre todo: asegurar a los líderes civiles el mejor y más practicable asesoramiento militar posible. Sobre todo, este asesoramiento debe ser relevante y oportuno.
- * Segundo: asegurar que la organización pueda funcionar en tiempo de guerra; y, siempre que sea posible, que se enfoque en tiempo de paz sobre los mismos temas con los que tendrá que enfrentarse en tiempo de guerra.
- * Tercero: asegurar que los CinCs tengan la suficiente orientación y recursos para llevar a cabo una planificación significativa, que se les permita -- llevar a cabo dicha planificación y que sigan estando intimamente implicados en los temas a corto plazo relativos a las capacidades y disponibilidades de sus fuerzas.

Si se utilizan estos tres requisitos previos como base para la evaluación de los cambios orgánicos -- podríamos ser capaces de preparar una organización que:

- * proporcione un asesoramiento militar claro, conciso y oportuno;
- * permita al Presidente dar forma a las discusiones internas;
- * conceda a los CinCs la posibilidad de influir en -- tiempo de paz sobre lo que se espera que tengan que llevar a la práctica en tiempo de guerra;
- * enfoque a los Jefes y Secretarios de los Ejércitos sobre la disponibilidad actual y futuro de sus Ejércitos;
- * dirija al estado mayor de la Oficina del Secretario de Defensa hacia la implementación de las funciones críticas del Departamento de Defensa en paz y en guerra;
- * proporcione al Presidente de los Estados Unidos, -- al Congreso y al pueblo norteamericano una clara indicación de que están mucho más seguros como resultado de los dólares gastados en defensa.

La reforma del mecanismo que proporcione asesoramiento y consejo militar a nuestros líderes civiles se ha venido retrasando durante largo tiempo. Los remiendos de los mecanismos no son suficientes. Sólo analizando a fondo los temas que se han considerado demasiado resistentes en el pasado tendremos la posibilidad de llevar a cabo las reformas necesarias para desarrollar la maquinaria de suave funcionamiento, requerida para que nuestra nación entre en el siglo XXI con nuestras libertades y valores nacionales intactos.

LA MARINA Y EL CUERPO DE INFANTERIA DE MARINA SE OPONEN FIRMEMENTE A LA REFORMA DE LA JUNTA DE JEFES DE ESTADO MAYOR.

Deborah M. Kyle y Benjamin F. Schemmer.

Revista Internacional de las Fuerzas Armadas.

La Junta de Jefes de Estado Mayor está dividida justo por el centro en cuanto a la necesidad de una importante reforma del cuerpo de planificación militar superior de los Estados Unidos, tal y como recientemente fue propuesta por el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor saliente el General David C. Jones y por el Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra General E.C. Meyer. Pero el Presidente entrante de la Junta de Jefes de Estado Mayor, el General John W. Vessey, ha dado a sus iniciativas un nuevo ímpetu al testificar en la sesión de su confirmación en el Senado el 11 de mayo de 1982 que él favorece la acción del Congreso de acuerdo con las líneas que Jones y Meyer han sugerido. Vessey reemplazará a Jones el 1 de julio.

La Marina y el Cuerpo de Infantería de Marina se oponen abiertamente a cualquier cambio importante orgánico o legislativo de la Junta de Jefes de Estado Mayor y del sistema del Estado Mayor Conjunto, y la Fuerza Aérea parece estar equilibrada en apoyo de ambas posturas durante las largas sesiones que comenzaron el 21 de abril ante el Subcomité de Investigación de los Servicios Armados de la Cámara y que continuarán hasta bien entrada julio.

La oposición de la Marina y del Cuerpo de Infantería de Marina a las propuestas de reforma ha contado con el apoyo de los Jefes tanto actuales como retirados de ambos Ejércitos. El actual Jefe de Operaciones Navales, el Almirante Thomas B. Hayward (que se retira en junio), declaró ante el subcomité en un discurso bien preparado, por ejemplo, que se encontraba "profundamente ofendido por las críticas calumniosas que frecuentemente se oían acerca de que la Junta de Jefes era un grupo ineficaz de Jefes de los Ejércitos que dedicaban la mayor parte de su tiempo a argumentar trivialmente entre ellos mismos, como si de tratan-tes de caballos se tratara, por preservar el cesped y lo que era mejor para su Servicio". Estas críticas, como las resumía Hayward eran en cierto modo exageradas pero no faltas de razón de los ver-daderos defectos que tanto Jones como Meyer habían dicho que echā-ban a perder la actual Junta de Jefes de Estado Mayor estableci-da, haciendo con frecuencia ineficaz su apoyo al Estado Mayor Con junto.

Las sesiones, presididas por el Congresista Richard White, Demócrata de El Paso, Texas, están entrando en una mayor profundidad que ...sobre cualquier tema de defensa desde el asun-to TFX de principios de los años 60. (El 6 de mayo, cuando se --suspendieron las sesiones durante dos semanas, unos 30 testigos habían testificado sobre las iniciativas de la reforma presenta-das por Jones y Meyer; el Subcomité de Investigación tiene firmes planes para llamar a declarar al menos a otros 13 testigos, y --muy probablemente a 18, antes de que el Congreso aplace las se--siones para su descanso en agosto del año electoral).

White inauguró las audiencias con un breve resumen -de las propuestas de Jones y Meyer, añadiendo: "No pretendemos -sólamente celebrar las sesiones y no hacer nada con respecto a este asunto. Es demasiado importante para la seguridad nacional de este país. Planeamos sacar adelante algún tipo de propuesta", y más adelante advirtió específicamente que el subcomité preten-día presentar un borrador de legislación sobre el tema. Pero si cualquier acción del Congreso, aparte de las audiencias, va a -tener lugar o no este año es incierto en el mejor de los casos, puesto que está siendo planificado actualmente el proceso presu-uestario para el Año Fiscal 1983 y, en un próximo futuro, darán comienzo las campañas electorales de ambas Cámaras del Congreso.

EL SENADO PLANEA AUDIENCIAS EN JULIO

El Presidente del Comité de Servicios Armados del Se-nado, el Republicano por Texas John Tower, ha dicho tanto pública

como privadamente que su comité tiene también previstas las audiencias. Poco después de que su Comité devolviera con informe su Ley de Autorización de la Defensa del año fiscal 1983, a finales de marzo, Tower dijo que esperaba que tales audiencias pudieran comenzar después de las vacaciones de Pascua del Congreso y justo después del debate político en el Senado sobre la ley de autorización, que había sido previsto para finales de abril. Pero estos planes se habían torcido por la prolongada búsqueda de la Administración y del Congreso de un compromiso para el presupuesto Federal del año fiscal de 1983 y que las sesiones del Senado sobre la reforma de la Junta de Jefes de Estado Mayor no se celebrarían probablemente hasta julio. En esta coyuntura, el Senado no tiene previsto citar a los mismos testigos que la Cámara y probablemente se centrará por el contrario en los actuales y anteriores miembros de la Junta de Jefes de Estado Mayor y los Secretarios de Defensa. Una fuente informada dijo que, no obstante la inevitable demora en comenzar las sesiones, el Senado tendría todavía el tiempo suficiente para debatir y aprobar la legislación sobre la reforma este año, si los miembros del Comité de Servicios Armados decidiera que es necesaria una legislación nueva o revisada. Una acción similar por parte de la Cámara parece menos posible y el tema puede permanecer abierto hasta que se reúna una nueva sesión del Congreso el próximo mes de enero.

LA OPOSICION DE LA MARINA Y DEL CUERPO DE INFANTERIA DE MARINA.

El brusco testimonio del Almirante Hayward oponiéndose a cualquier iniciativa de reforma de la Junta de Jefes de Estado Mayor dejó casi sin habla a los miembros del subcomité de la Cámara cuando acabó su preparado discurso diciendo: "La reorganización, simplemente, no es necesaria" y "no es necesaria ninguna reorganización", aproximadamente de diez maneras diferentes. Finalmente, el Presidente White le preguntó: "Almirante, ¿existe alguna recomendación del General Jones o del General Meyer que usted pueda apoyar?" Hayward dijo, en realidad, "Ninguna, excepto en que estoy de acuerdo que necesitamos fortalecer el papel de la Junta de Jefes de Estado Mayor". Pero preguntó qué ocurriría si los líderes civiles exigieran una participación más activa de la Junta de Jefes de Estado Mayor en las primeras etapas de deliberación de la política nacional y de la estrategia global; si la Junta de Jefes de Estado Mayor fuera más dogmática al hacer conocer sus puntos de vista; y si el Congreso exigiera una mayor participación de la Junta de Jefes de Estado Mayor en sus deliberaciones. Cuando se aplazaron las audiencias, Hayward ... dijo al Presidente White y al personal que le rodeaba: "Usted sabe -

que yo no quería que se celebraran estas audiencias. No pueden llevar a nada bueno". Alguien comentó que si su intento hubiera sido el derramar agua fría sobre el tema, el calor de su oposición podía haber encendido, por el contrario, el interés del Congreso.

El Comandante General del Cuerpo de Infantería de Marina, Robert H. Barrow, presentó al subcomité una vigorosa y articulada declaración en línea con el punto de vista de Hayward, pero incluso más fuertemente expresado en algunos puntos. Barrow dijo que las propuestas de Jones "perjudicarían seriamente al sistema". El hacer al Presidente, en lugar de a la Junta de Jefes de Estado Mayor como cuerpo corporativo (como es ahora el caso), el principal asesor militar con el control del Estado Mayor Conjunto "es esencialmente un jefe supremo del sistema de estado mayor general". Barrow argumentaba que "impediría el desarrollo de alternativas legítimas que pudieran presentarse ante las correspondientes autoridades civiles para decisión".

Añadió que "el sistema corporativo de la Junta de Jefes de Estado Mayor, siendo los miembros corporativos de la Junta de Jefes de Estado Mayor también Jefes de los Ejércitos, combinando de esta manera la autoridad con la responsabilidad, quedaría virtualmente destruido".

Barrow añadió una cita de Churchill: "Cualquier persona inteligente puede hacer planes para ganar una guerra si no tiene que ponerlos en práctica". (No mencionó, aunque otros sí lo advirtieron, que la misma cita podría utilizarse para argumentar el caso del General Jones por proponer al Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor en lugar de los Jefes corporativos como principal asesor militar de la Nación, puesto que bajo el actual sistema, ninguna persona militar tiene tal responsabilidad. El Presidente no está en la cadena de mando operativo como tampoco están ninguno de los Jefes de los Servicios: las decisiones van del Secretario de Defensa a los mandos unificados o específicos a través de la Junta de Jefes de Estado Mayor como cuerpo corporativo. Un Senador en el Comité de los Servicios Armados, informaba del firme testimonio de Hayward y Barrow ante la Cámara... (dijo) ¿Qué esperaban ustedes? Siempre lo han hecho de esa forma: ellos sacan dos votos de cada cinco que entran en cada reunión.

El Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea, el General Lew Allen, Jr., aunque no de total acuerdo con la propuesta de Jones ni con la de Meyer, advirtió que "es necesario un sistema conjunto mejorado con la participación de los Jefes de los Ejércitos y los estados mayores de los mismos para potenciar tan

to la formulación como la ejecución de los planes de guerra y de la estrategia militar, así como la responsabilidad de los Ejércitos para la creación de la fuerza adecuada". Allen advirtió que "el proceso existente en el área conjunta es engorroso. La planificación se lleva demasiado tiempo y sus fases cuadran imperfectamente con el ciclo presupuestario; los productos obtenidos no son tan vigorosos y relevantes como pudieran ser. Debemos buscar mejoras de nuestros sistemas".

VESSEY APOYA LAS REFORMAS

Durante una sesión de confirmación ante el Comité de Servicios Armados del Senado celebrada el 11 de mayo, y relativa a la nominación del General John W. Vessey para futuro Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, el Senador Goldwater -- (Republicano por Arizona) dijo que él estaba de acuerdo con los cambios propuestos por el General Jones y preguntó a Vessey si estos cambios eran aceptables desde su punto de vista.

Vessey dijo en un aparte introductorio que había conocido que el General Jones propondría algunos cambios en el sistema de la Junta de Jefes de Estado Mayor y que había mirado con satisfacción hacia el futuro en relación con el debate que debería desarrollarse; pero, decía Vessey bromeando, que había pensado que seguiría el debate desde su retiro en su nueva casa de Minesota.

Vessey dijo que "cualquier organización puede ser mejorada" y colocó a "la Junta de Jefes de Estado Mayor en dicha categoría". Advirtió que el Subcomité de Investigaciones de los Servicios Armados de la Cámara había escuchado una amplia gama de declaraciones y de expertos sobre el tema, y que la "gama de puntos de vista expresados era tan amplia como el alcance de las sesiones celebradas". Pero, dijo Vessey, si el Senado y la Cámara celebran ambas sesiones, tenía confianza en que los dos comités "podrían encontrar el hilo que pudiera conducir a cambios -- sensibles en la organización". Sin comprometerse en esta etapa a opinar sobre cualquiera de las propuestas, Vessey dijo, "Estoy de acuerdo con muchas de las cosas que el General Jones y el General Meyer han propuesto". Pero, añadió, "primero tienen que -- contestarse tres cuestiones fundamentales por el Presidente de los Estados Unidos, el Secretario de Defensa y el Congreso acerca de qué dirección queremos seguir en el cambio de la organización de la Junta de Jefes de Estado Mayor".

* ¿Desea la Nación ir hacia un sistema de Estado Mayor General de la Defensa que ha sido específicamente prohibido desde la firma de la Ley de Reorganización de la Defensa de 1947?.

* ¿Deberían los Jefes de los Ejércitos seguir siendo parte de dicho cuerpo, o separados de él dedicarse a sus propias organizaciones? (Vessey advirtió que existían "argumentos en pro y en contra de ambas vertientes de dicha cuestión").

* ¿Cómo se tratarían los diferentes puntos de vista entre los asesores? (Vessey dijo que no había visto muchos "altercados entre los Ejércitos" a nivel de sus Jefes, pero que había presenciado algunas "diferencias honestas de opinión" y que sería "poco normal encontrar siempre una unanimidad").

24 DECLARACIONES ANTE EL HASC HASTA LA FECHA

El subcomité de la Cámara ha escuchado el testimonio de los cinco miembros actuales de la Junta de Jefes de Estado Mayor y de nueve miembros anteriores; de tres miembros del Congreso; de un antiguo Subsecretario; un antiguo Jefe de mando específico (no contando algunos antiguos miembros de la Junta de Jefes de Estado Mayor que también han tenido dichos cargos); y otras varias declaraciones; en total 24 hasta la fecha. Ha escuchado a dos miembros retirados de la JCS pertenecientes a la Fuerza Aérea a tres miembros retirados de la JCS pertenecientes al Ejército de Tierra, a dos miembros retirados de la JCS pertenecientes a la Marina y a dos miembros retirados de la JCS pertenecientes al Cuerpo de Infantería de Marina. De los que han testificado hasta el momento, 11 se han manifestado en favor de la propuesta del General Jones o alguna variación de la misma, seis han apoyado el plan del General Meyer y siete se han opuesto firmemente a cualquier esfuerzo de reorganización. El subcomité espera disponer en el próximo mes de julio del testimonio del actual Secretario de Defensa Caspar Weinberger, junto con el del antiguo Secretario de Defensa Elliot Richardson; y antes de que concluyan las manifestaciones, oirá a todos los Presidentes de la Junta de Jefes de Estado Mayor pasados o presentes que puedan prestar declaración.

A continuación presentamos los puntos más destacados de los testimonios prestados hasta la fecha.

"Lugar para la mejora"

"Cada vez estoy más convencido de que con demasiada frecuencia no obtenemos el asesoramiento militar que tan urgentemente necesitamos.

Mi experiencia como miembro del Subcomité de Apropiaciones de la Defensa me ha llevado a sentir que existe un considerable espacio para la mejora en cuanto al desarrollo de una estrategia nacional y a la asignación de recursos".

- Rep. Norman Dicks

"Necesitamos desesperadamente la reforma"

"Hemos tenido casi 25 años de revisiones ... Hemos tenido más de una docena de principales estudios del sistema de la Junta de Jefes de Estado Mayor. Nadie que los haya estudiado ha podido sentirse satisfecho con ellos. Muchas personas incluso se han sentido profundamente desgraciadas con ellos. El General Jones y el General Meyer han servido una misión muy importante al abrir este debate y este diálogo.

Necesitamos un Jefe del Estado Mayor Conjunto más que un Presidente y dicho Jefe puede ser un general de cinco estrellas".

- Rep. Newt Gingrich

"Cambios drásticos"

"Pienso que las recomendaciones del General Jones estan bien fundadas y representan un paso significativo en la dirección adecuada... Yo, al igual que el General Meyer, me inclinaría por hacer cambios mucho mayores que los sugeridos por el General Jones ... aunque diferiría en algunos detalles.

Debería estar claro que los Jefes de los Ejércitos que actualmente, junto con el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, constituyen la JCS, tienen un conflicto de intereses incorporado e insuperable.

Urgiría al Comité a apoyar al menos todos los cambios orgánicos contenidos en las propuestas del General Jones".

- Dr. Harold Brown

"Cambios ... imperativos"

"La actual estructura tipo comité de la Junta de Jefes de Estado Mayor produce demasiada fragmentación de puntos de vista así como compromisos entre los Ejércitos y consensos para satisfacer la necesidad del Presidente de los Estados Unidos de asesoramiento claro oportuno y objetivo en materias militares.

Me siento generalmente de acuerdo con las recomendaciones hechas por el General Jones.

Las cargas y responsabilidades de la Junta de Jefes de Estado Mayor, en su doble papel como Jefes de los Ejércitos y como miembros de la Junta de Jefes de Estado Mayor, ha sido siempre demasiado grande para que la JCS lleve a cabo con efectividad sus importantes funciones".

- Hon. Rosewell L. Gilpatrick

"Las malas organizaciones obstaculizan"

"Mi preferencia personal sería por algo de acuerdo con las líneas de la propuesta del General Meyer.

Hasta que los Jefes no estén organizados de una manera que les permita responder con un asesoramiento rápido y significativo, en lugar de con perogrulladas, no se les podrá exigir responsabilidades, puesto que no disponen de mucho que sea útil de decir.

Probablemente es el más importante tema de defensa - que el Congreso pueda considerar en todo el año y el de efecto más duradero sobre nuestra postura militar".

- Hon. John G. Kester

Un escándalo "abierto"

"Aunque las propuestas del General Jones constituyen un gran paso en la dirección adecuada, yo preferiría las del General Meyer puesto que se enfrentan tanto con la necesidad de de sacople como con la conversión del Estado Mayor Conjunto en uno que sea verdaderamente conjunto.

Un segundo fallo importante institucional es que ningún hombre solo, por muy competente que sea, puede posiblemente realizar de manera adecuada dos trabajos de dedicación plena, como Jefe de un Servicio y como miembro de la Junta de Jefes de Estado Mayor, aun cuando el inherente conflicto de intereses entre ellos no existiera.

A mi juicio el problema real es institucional. Existe un conflicto interno de intereses entre los papeles como miembro de la JCS y como Jefe de un Ejército"

- Embajador Robert W. Komer

Apoyo a Meyer

"Me inclino por la recomendación del General Meyer.

El Presidente de la Junta de Jefes debería depender del estado mayor de la JCS, no de los estados mayores de los Ejércitos".

- Hon. David Packard

Un "tema importante"

"Estoy más inclinado por la reforma a medio camino - del General Jones. Pero cualquier tipo de reforma o una combinación de ellas sería mejor que lo que tenemos actualmente.

Pienso que es importante la reforma de la Junta de Jefes de Estado Mayor, con el fin de obtener un punto de vista conjunto.

Me inclino por no ir tan lejos como (el plan de desacople de) Meyer, en este momento, puesto que los Servicios debe-

rían estar unidos a la hora de prestar asesoramiento. Pero la -
cuestión de la reforma está por encima de todo. Apoyaría la re-
forma en primer lugar aun cuando significara la propuesta de Me
yer".

- Hon. R. James Woolsey

Se necesita "pellizcar y templar"

"Pienso que tanto el General Jones como el General -
Meyer reconocen el potencial de un cambio constructivo... No es-
toy confiado acerca de la recepción que estas recibirán en algu-
nos cuarteles generales -posiciones endurecidas en oposición pue-
den salir a la superficie casi inmediatamente; sus motivos serán
sospechosos y por todas partes se incocará a los partidarios del
estado mayor general alemán o a los dictadores y ordenancistas -
militares, con una influencia sin garantías y supresión de subor-
dinados.

El Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor -
(CJCS) debería ser descrito en los estatutos, en las órdenes del
Ejecutivo y en las directivas del Departamento como el general -
de superior graduación en servicio activo y como el principal -
portavoz militar de los Estados Unidos; debería ser nombrado por
el Presidente de los Estados Unidos, aprobado por el Senado por
un plazo de cuatro años y debería tener la graduación de cinco -
estrellas y un sueldo en consonancia con su cargo (a nivel de Ga-
binete).

Pienso que existen cambios que pueden hacerse fácil-
mente -y deberían hacerse- recomendados por este Comité y aproba-
dos por el Congreso y la Administración".

- General Russell E. Dougherty,
USAF (Ret.)

"Ir un poco más lejos"

"Los miembros de la Junta de Jefes de Estado Mayor -
no son físicamente capaces de llevar a cabo ambas tareas, como -
miembros de la JCS y como cabezas de sus Servicios. Pienso que -
necesitamos dos puestos de trabajo separados.

Apoyo un 'diputado o vice comandante' de las fuerzas
armadas de los Estados Unidos informando directamente al Presiden-
te.

Estoy de acuerdo en general con los cambios básicos de la propuesta del General Jones ... pero yo iría un poco más lejos".

- General Curtis LeMay,
USAF (Ret.)

La reorganización un deber

"Existe la necesidad de una reorganización administrativa aunque esto no requiere una acción legislativa.

Apoyo la necesidad de un Vicepresidente pero sus obligaciones deben estar muy bien circunscritas a que no se convierta en miembro de la Junta de Jefes de Estado Mayor.

No apoyaría a los Jefes de los Ejércitos asumiendo - las responsabilidades de Vicepresidente en ausencia del Presiden te puesto que si están a cargo de un Ejército tienen allí un buen puñado de trabajo"

- General John D. Ryan,
USAF (Ret.)

Debilidades "sistemáticas"

"Las contribuciones a una mayor eficiencia y eficacia militar que podrían conseguirse mediante una planificación y asesoramiento militar mejorado al nivel más elevado no se están comprendiendo en su verdadero significado.

La verdad es que las debilidades son sistemáticas, - y que es necesaria una mejora sistemática.

Pienso que es claramente evidente que el fortalecimiento del papel del Presidente de la JCS será crítico para conseguir una mejora sistemática"

- General Andrew J. Goodpaster,
USA (Ret.)

Presión "efectiva"

"Pienso que la JCS podría funcionar con efectividad bajo presiones de tiempo.

... Como miembro de la Junta de Jefes de Estado Mayor, mi valor para el cuerpo estuvo en proporción directa con mi conocimiento de mi Ejército individual. La fidelidad al propio Ejército es un problema, pero hay que elevarse por encima de él.

Pienso que el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor tiene todos los poderes que necesita".

- General Harold K. Johnson,
USA (Ret.)

"El actual sistema ... buen criterio colectivo"

"Siento que nuestra actual organización proporciona las comprobaciones y equilibrios que moderan los puntos de vista extremos.

Pienso en el fondo que la mejor manera de proporcionar un asesoramiento militar equilibrado a nuestros líderes civiles es mediante el empleo del talento combinado con la amplia experiencia de los Jefes militares de todos los Ejércitos. Cada uno conoce su propio Ejército y es un experto en su campo.

Creo que nuestro actual sistema coloca la autoridad final y la responsabilidad definitiva en el sitio que le corresponde, es decir, en el liderazgo civil elegido y debidamente designado de nuestro país, e incluso otorga la debida consideración al juicio experimentado de la Junta de Jefes de Estado Mayor en la formulación de estas decisiones".

- General Lyman L. Lemnitzer,
USA (Ret.)

"Los inconvenientes superan a las ventajas"

"Tengo una muy fuerte convicción de que debemos ser extraordinariamente cautelosos en la aproximación a cualquier decisión para llevar a cabo cambios significativos. El actual sistema funciona.

La eliminación de los Jefes de los Ejércitos en favor de una entidad de dos hombres, Presidente y Vicepresidente, tiene dos defectos peligrosos si no fatales. La disponibilidad del asesoramiento militar de mayor conocimiento y experiencia sobre la

disponibilidad y capacidad de nuestras fuerzas militares se ve rechazada; existirá una separación de responsabilidad y autoridad en cuanto al estado de disponibilidad y prontitud de nuestras -- fuerzas militares.

Los Jefes y sus estados mayores militares representan el depósito más actualizado del conocimiento total relativo a las capacidades a largo plazo y al estado de disponibilidad inmediata de sus fuerzas ...Eliminar la participación directa de estos - cuatro oficiales generales ...es, desde mi punto de vista, descartar una fuente de conocimientos profesionales y experiencia operativa que fundamentalmente desequilibrarían la calidad de nuestras políticas de seguridad nacional y de nuestra planificación operativa militar".

- Almirante James L. Holloway III,
USN (Ret.)

"Dejar sola a la organización"

"El sistema funciona debido principalmente a las cosas que el General Jones desea que cambien ... El actual sistema proporciona el mejor dispositivo para proporcionar dirección estratégica a las fuerzas armadas tal y como marca la ley.

Desde mi punto de vista, el Presidente de la JCS tiene toda la autoridad dentro de las organizaciones uniformadas que desee tener.

Yo, al menos preferiría mucho más tener a los Jefes de los Ejércitos reunidos conmigo, como Presidente, para discutir crisis, que con algún super -consejo que sólo podría obtener su - información de segunda mano de aquellos que realmente la conocen, es decir, de los Jefes de los Ejércitos. En resumen, es mi opinión que si un oficial general no puede encontrar tiempo para tratar tanto las obligaciones de su Ejército como sus obligaciones conjuntas, entonces es que no está cualificado para realizar su tarea".

- Almirante Thomas H. Moorer,
USN (Ret.)

"Esencialmente sólido" como es

"No existe ninguna necesidad para reorganizar la actual Junta de Jefes de Estado Mayor de una manera importante.

Al Presidente debería autorizársele un Segundo... - quien mejoraría la continuidad de la acción y sería de una gran ayuda para el Presidente al aumentar su tiempo libre para otros cometidos, al mejorar la planificación bélica y al tratar los ejércitos conjuntos de las fuerzas combatientes.

Tengo las siguientes recomendaciones que hacer para mejorar el funcionamiento de la Junta de Jefes de Estado Mayor: más frecuentes y regulares reuniones entre la Junta de Jefes de Estado Mayor y el Secretario de Defensa, por una parte, y entre la Junta de Jefes de Estado Mayor y el Presidente de los Estados Unidos, por otra. Los Jefes de los Ejércitos deberían traspasar más obligaciones de sus Ejércitos a sus Segundos Jefes y concentrarse y dedicar más tiempo a sus obligaciones de la Junta de Jefes de Estado Mayor... A través de una serie de ejercicios de Puestos de Mando y juegos de la guerra pueden probarse los dos conceptos opuestos y comparar sus resultados.

La Junta de Jefes debería continuar sus dobles responsabilidades ... con prioridad para las obligaciones de la Junta de Jefes de Estado Mayor".

- General Wallace M. Greene, Jr.,
USMC (Ret.)

"Sólido y efectivo" como está diseñado

"El Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor tiene la autoridad que desea ejercer... Parece que puede proponérsele poca más autoridad, si existe alguna, a menos que fuera específica o implícitamente entregada por el Secretario de Defensa, el Presidente de los Estados Unidos o el Congreso entre las que corresponden a éstos.

La actual organización está innegablemente sujeta a mejoras, pero existe una amplia autoridad y oportunidad para llevar a efecto las mejoras de acuerdo con la ley y dentro del marco existente de la organización.

La creación de tal cargo (Vicepresidente) es objetable, incluso en el actual sistema.

Tal y como entiendo las propuestas del General Jones, él dispondría al Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, en lugar de la JCS, como principal asesor militar ante el Presidente de los Estados Unidos y el Secretario de Defensa, y tener al Estado Mayor Conjunto trabajando para el Presidente de la JCS. Esta similitud en cuanto a la forma con un estado mayor general de las fuerzas armadas, si no en autoridad es claro e inequívoco a pesar de las protestas en contra".

- General Louis H. Wilson,
USMC (Ret.)

"Las rivalidades multiplican las dificultades"

"La calidad del asesoramiento de la Junta de Jefes de Estado Mayor es documentalmente lo suficientemente pobre como para hacer al Presidente de los Estados Unidos escéptico de dicho asesoramiento.

Ningún Jefe podría racionalmente solicitar más divisiones, barcos o aviones si un portavoz de uno de los Ejércitos recomienda reducciones durante una revisión de la Junta de Jefes de Estado Mayor.

Sin embargo, las presiones si son armoniosas impedirán la planificación de la defensa.

Cuando el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor llegue al Secretario de Defensa con la respuesta de mínimo común denominador, no podrá competir con los analistas civiles de la Secretaría de Defensa.

Justo ahora, el Estado Mayor Conjunto depende de los estados mayores de los Ejércitos puesto que le falta experiencia de estos estados mayores".

- John M. Collins, Especialista
Superior de la Defensa Nacional,
Biblioteca del Congreso.

NOTAS DEL CAPITULO 7

- Barret, "Impedimentos a la reorganización de la Defensa.

- 1 128 Cong. Rec. H 5948 (16 de agosto de 1982) (Observaciones del Representante Richard C. White).
- 2 Sesiones de audiencia ante el Subcomité de Investigaciones de los Servicios Armados de la Cámara sobre la reorganización de la Junta de Jefes de Estado Mayor, 97º Congreso, 2ª Sesión, en publicación.
- 3 Ibid.
- 4 Ibid.
- 5 Paul R. Ignatius, Proyecto-Estudio de reorganización del Departamento de Defensa, "Departmental Headquarters Study, A Report to the Secretary of Defense" -- (Estudio del Cuartel General del Departamento, informe para el Secretario de Defensa), 1 de junio de 1978; Richard C. Steadman, "Report to the Secretary of Defense on the National Military Command Structure" -- (Informe al Secretario de Defensa sobre la estructura del Mando Militar Nacional) (Washington, DC: US Government Printing Office, 1978); Donald B. Rice, "Defense Resource Management Study, Final Report" (Estudio de gestión de recursos de la defensa, informe final) -- (Washington, DC: US Government Printing Office, 1979);

Theodore Antonelli, "Report to the Secretary of Defense of the Defense Agency Review" (Informe al Secretario de Defensa de la revisión de la Agencia de la Defensa), marzo 1979; Donald E. Rosenblum, "Combat Effective Training Management Study" (Estudio del tratamiento de la instrucción efectiva para el combate), preparado para el Ayudante del Secretario de Defensa para Asuntos de Personal, la Reserva y Logística, julio 1979.

6 Morton H. Halperin y Arnold Kanter, "The Bureaucratic Perspective: A Preliminary Framework" (La perspectiva burocrática: un marco preliminar), en Readings in American Foreign Policy: A Bureaucratic Perspective, ed. Halperin y Kanter (Boston: Little, Brown and Company (Inc.) 1973), pp. 3-5, 9-10.

7 Carl Joachim Friedrich, "Man and His Government: An Empirical Theory of Politics" (El hombre y su gobierno: una teoría empírica de política) (Nueva York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1963), p. 132.

8 Halperin y Kanter, "Bureaucratic Perspective" (Perspectiva burocrática), pp. 10-11.

9 Departamento de Defensa de los Estados Unidos, Oficina Histórica de la Secretaría de Defensa, "The Department of Defense, Documents on Establishment and Organization" (El Departamento de Defensa, Documentos sobre el Establecimiento y la Organización), 1944-1978, "Acta de Reorganización del Departamento de Defensa de 1958 - 6 de agosto de 1958 (72 Stat. 514)" (Washington, DC: US Government Printing Office, 1978), - p. 208.

10 Halperin y Kanter, "Bureaucratic Perspective" (Perspectiva burocrática), p. 5.

11 Ibid.

12 Ibid., pp. 8-12.

13 Morton H. Halperin, "The Role of the Military in the Formation and Execution of National Security Policy" (El papel de los militares en la formación y ejecución de la política de seguridad nacional) University Programs Modular Studies (Morristown, New Jersey: General Learning Press, 1974), p. 5.

- 14 Perry McCoy Smith, "Air Force Plans for Peace, 1943-1945" (Planes de la Fuerza Aérea para la Paz, 1943-1945) (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1970), p. 19.
- 15 Smith, "Air Force Plans for Peace" (Planes de la Fuerza Aérea para la Paz).
- 16 Samuel P. Huntington, "The Common Defense" (La defensa común) (Nueva York: Columbia University Press, 1961), p. 151.
- 17 Halperin, "Role of the Military" (Papel de los militares), pp. 11-12.
- 18 Véase, por ejemplo, el mensaje del Presidente Truman al Congreso el 19 de diciembre de 1945, reproducido en la Oficina Histórica del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, Documentos, pp. 7-17. Véase especialmente la página 13.
- 19 John C. Ries, "The Management of Defense: Organization and Control of the US Armed Services" (La gestión de la defensa: organización y control de los Servicios Armados de los Estados Unidos) (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1964), pp. 211-212.
- 20 Richard C. Steadman, "Report to the Secretary of Defense on the National Military Command Structure" (Informe al Secretario de Defensa sobre la estructura del mando militar nacional) (Washington, DC: US Government Printing Office, 1978), p. 33.
- 21 107 Cong. Rec. 1831 (9 de febrero de 1961) (Observaciones del Senador Symington seguido por el Informe al Senador Kennedy del Comité sobre el Establecimiento de la Defensa).
- 22 Blue Ribbon Defense Panel, "Report to the President and Secretary of Defense on the Department of Defense" (Informe al Presidente y al Secretario de Defensa sobre el Departamento de Defensa) (Washington, DC: US Government Printing Office, 1970).
- 23 Paul Y. Hammond, "Organizing for Defense" (Organización para la Defensa) (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1961), pp. 384-85.

- 24 John C. Ries, "The Management of Defense: Organization and Control of the US Armed Services" (La gestión de la defensa: Organización y control de los Servicios Armados de los Estados Unidos) (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1964), p. 208.
- 25 128 Cong. Rec. H 5948 (16 de agosto de 1982) (Observaciones del Representante Richard C. White).
- 26 Max Weber, "From Max Weber" (De Max Weber), trad. y ed. por H.H. Gerth y C. Wright Mills (Nueva York: Galaxy, Oxford University Press, 1958), pp. 196-252.
- 27 Véanse, por ejemplo, las obras de Morton Halperin y Arnold Kanter citadas anteriormente. Véase también: Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis" (Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos), en Readings in American Foreign Policy: A Bureaucratic Perspective, ed., Morton H. Halperin y Arnold Kanter (Boston: Little, Brown and Company (Inc.), 1973); pp. 45-84. Hugh Heclo, "A Government of Strangers: Executive Politics in Washington" (Un gobierno de extranjeros: política ejecutiva en Washington) (Washington, DC: The Brookings Institution, 1977).
- 28 William A. Lucas y Raymond H. Dawson, "The Organizational Politics of Defense" (La política de organización de la defensa) (Pittsburgh: International Studies Association, University Center for International Studies, Universidad de Pittsburgh, 1974), p.19.
- 29 James Madison, "The Federalist No. 10" (El Federalista n°10), en The Federalist por Alexander Hamilton, John Jay y James Madison (Nueva York: Modern Library, Random House, n.d.), pp. 53-62.
- 30 John C. Ries, "The Management of Defense: Organization and Control of the Armed Services" (La gestión de la defensa: Organización y control de los Servicios Armados) (Baltimore: John Hopkins Press, 1964), p. 200.
- 31 Demetrios Caraley, "The Politics of Military Unification" (La política de la unificación militar) (Nueva York: Columbia University Press, 1966), pp.110-111.

32. Madison, "Federalist 10" (Federalista 10), pp.54-56.
- 33 David B. Truman, "The Governmental Process" (El proceso gubernamental) (Nueva York: Alfred A. Knopf. Inc. 1962), pp. 506-516.
- 34 Herbert A. Simon, "Administrative Behavior" (Comportamiento administrativo) (Nueva York: McMillan Publishing Co., Inc., 1976), p. 246.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

ABM	"Anti-ballistic missile" Misil antibalístico, misil antimisil
AFSATCOM	"Air Force Satellite Communications" Comunicaciones de la Fuerza Aérea por Satélite
ALCM	"Air-launched cruise missile" Misil crucero de lanzamiento aéreo
ANZUS	"Australia, New Zeland & the United States" Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos (Pacto)
ASAT	"Antisatellite" Antisatélite
ASD(HA)	"Assistant Secretary of Defense for Health Affairs" Subsecretario de Defensa para Asuntos de Sanidad
BMD	"Ballistic missile defense" Defensa contra misiles balísticos
CEP	"Circular error probable (nuclear missile/warhead - prediction accuracy)" Error circular probable (predicción de la precisión de un misil/cabeza nuclear)
CIA	"Central Intelligence Agency" Agencia Central de Inteligencia
CINC	"Commander in Chief" Comandante en Jefe
CPSU	"Communist Party of the Soviet Union" Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS)
C ³	"Command, Control and Communications" Mando, control y comunicaciones
C ³ I	"Command, Control, Communications and Intelligence" Mando, Control, Comunicaciones e Inteligencia
D ³	"Defense, Deterrence and Detente" Defensa, Disuasión y Distensión

DEW "Distant Early Warning"
Alerta Temprana Distante (línea de estaciones radar
cerca del paralelo 70 en América del Norte)

DOD "Department of Defense"
Departamento de Defensa

DOS "Defense Organization Study"
Estudio de Organización de la Defensa

EMP "Electromagnetic pulse"
Impulsos electromagnéticos (de una explosión nuclear
en el espacio)

EW "Electronic Warfare"
Guerra Electrónica (GEL)

FRG "Federal Republic of Germany"
República Federal de Alemania

GBMD "Global ballistic missile defense"
Defensa global contra misiles balísticos

GEL Guerra Electrónica

GLCM "Ground-launched cruise missile"
Misil crucero de lanzamiento terrestre

GNP "Gross National Product"
Producto Nacional Bruto (PNB)

H.R. "House of Representatives"
Cámara de Representantes

ICBM "Intercontinental ballistic missile"
Misil balístico intercontinental

IISS "International Institute for Strategic Studies"
Instituto Internacional de Estudios Estratégicos

IMF "International Monetary Found"
Fondo Monetario Internacional

IRBM "Intermediate range ballistic missile"
Misil balístico de alcance intermedio

I+D Investigación y Desarrollo

JCS "Joint Chiefs of Staff"
Junta de Jefes de Estado Mayor

KT Kilotoneladas

LRTNF "Long-range theater nuclear force"
Fuerza nuclear de teatro de largo alcance

MAD "Mutual Assured Destruction"
Destrucción Mutua Asegurada

MIRV "Multiple independently targetable reentry vehicle"
Vehículo de reentrada contra objetivos independientes
y múltiples

MLF "Multilateral Force (NATO-related)"
Fuerza Multilateral (término OTAN)

MPLA "Movimiento Popular para a Libertacao de Angola"
Movimiento Popular para la Liberación de Angola

MPS "Multiple Protective Structure"
Estructura protectora múltiple (para el ICBM MX abandonada
en 1981).

MX "Missile experimental"
Misil experimental (ICBM norteamericano con base en
tierra sucesor del Minuteman)

MX-MPS "MX multiple protective shelter (basing mode)"
Abrigo protector múltiple del MX (modo de asentamiento)

NASA "National Aeronautics and Space Administration"
Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio

NATO "North Atlantic Treaty Organization"
Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

NCA "National Command Authorities"
Autoridades del Mando Nacional

NMAC "National Military Advisory Council"
Consejo Asesor Militar Nacional

NMCS "National Military Command Structure"
Estructura de Mando Militar Nacional

NPG "Nuclear Planning Group"
Grupo de Planificación Nuclear (término OTAN)

NSAC "National Security Affairs Conference"
Conferencia sobre Asuntos de Seguridad Nacional

NSC "National Security Council"
Consejo Nacional de Seguridad

NSC-68 "National Security Council Report 68 of 14 April 1950
(policy of containment of the USSR)"
Informe n°68 del Consejo Nacional de Seguridad de 14
de abril de 1950 (política de contención de la URSS)

OAS "Organization of American States"
Organización de Estados Americanos

OLP Organización para la Liberación de Palestina

OPEC "Organization of Petroleum Exporting Countries"
Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)

OPEP Organización de Países Exportadores de Petróleo

OSD "Office of the Secretary of Defense"
Secretaría de Defensa

OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte

PCUS Partido Comunista de la Unión Soviética

PGM "Precision-guided missiles"
Misiles guiados de precisión

PLO "Palestine Liberation Organization"
Organización para la Liberación de Palestina (OLP)

PNB Producto Nacional Bruto

PPBS "Planning, Programming, and Budgeting System"
Sistema Plan, Programa, Presupuesto

RUSI "Royal United Services Institute for Strategic Studies"
Instituto de Servicios del Reino Unido para Estudios
Estratégicos

RV "Reentry Vehicle"
Vehículo de reentrada

R&D "Research and Development"
Investigación y Desarrollo (I+D)

SAC "Strategic Air Command"
Mando Aéreo Estratégico

SACEUR "Supreme Allied Command, Europe"
Mando Supremo Aliado en Europa

SAIS "School of Advanced International Studies (Washington
-based Johns Hopkins University adjunct)"
Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (adjun
ta a la Universidad Johns Hopkins, con base en Was-
hington)

SALT "Strategic Arms Limitation Talks"
Conversaciones para la Limitación de Armas Estratégi
cas

SAM "Surface-to-air missile"
Misil superficie-aire

SDP "Social Democratic Party (Federal Republic of Germa-
ny)"
Partido Social Demócrata (República Federal de Alema
nia)

SIOP "Single Integrated Operational Plan (nuclear doctri-
ne)"
Plan Operativo Unico Integrado (doctrina nuclear)

SIPRI "Stockholm International Peace Research Institute"
Instituto Internacional de Estocolmo para la Búsqueda
de la Paz

SLBM "Submarine-launched ballistic missile"
Misil balístico de lanzamiento submarino

SLCM "Submarine-launched cruise missile"
Misil crucero de lanzamiento submarino

SOF "Strategic Offensive Force"
Fuerza Ofensiva Estratégica

SRAM "Short-range air missile"
Misil aéreo de corto alcance

SS "Surface-to-surface missile"
Misil superficie-superficie

START "Strategic Arms Reduction Talks"
Conversaciones para la Reducción de Armas Estratégicas

TNF "Theatre Nuclear Forces"
Fuerzas Nucleares de Teatro

URSS Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

USSR "Union of Soviet Socialistic Republics"
Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)

FASES DEL PROCESO EUROPEO DE SEGURIDAD
Información complementaria al artículo "PROCESO EUROPEO DE SEGURIDAD" (SINTESIS DE UN ANALISIS)

- Por D. Francisco OBRADOR SERRA,
Capitán de Navío, Profesor Eventual -
Adjunto del CESEDEN.