

Pregunta 1 (Preparando tareas para los Subcomités de Políticas, Armas, y requerimientos de inteligencia):

[Le fue requerido al Comité de Políticas que preparase un documento de Términos de Referencia que pueda ser usado como base para otros subcomités, para expandir el concepto de Disuasión de Uso de Armas de Destrucción Masiva]

Fundamentos de la Disuasión en la Post-Guerra Fría

1995 *[cursiva]*

Introducción

En el periodo de la Guerra Fría, tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética desarrollaron un entendimiento de disuasión y su rol en prevenir la guerra el uno con el otro. Con el fin de la Guerra Fría y diseminándose las de Armas de Destrucción Masiva, la disuasión toma una dimensión multinacional más amplia. Este documento toma en consideración el punto de vista más amplio sobre la disuasión y la pregunta, “¿Cómo prevenimos que naciones, aparte de la extinta Unión Soviética, utilicen Armas de Destrucción Masiva?”

Perspectiva General

Marco para la Pregunta I

A. Disuasión: un proceso que va más allá de lo racional

1. La Disuasión es un proceso activo y dinámico.
2. La Disuasión no puede ser solamente
 - una teoría
 - una doctrina
 - un concepto
 - una estrategia
3. Debe afectar las emociones, así como la mente racional, de un adversario.
4. Necesita cambiar conforme cambian los líderes (en ambos bandos).

B. Saber los valores y comunicarlos

1. Debemos inaugurar el proceso de disuasión al considerar, primero, el valor de los intereses [de Estados Unidos] que son, o pueden ser, amenazados.

Si éstos intereses vitales son atacados, tal enfoque puede apropiadamente borrar las distinciones entre los diferentes tipos de Armas de Destrucción Masiva que son usadas, poniendo una jerarquía de valores en su lugar.
2. Debemos comunicar, específicamente, qué es lo que queremos disuadir de, sin decir qué es lo permitido.
3. Debemos entender, por adelantado, en lo posible, lo que un adversario valora.

C. Manteniendo nuestras opciones abiertas y nuestra determinación clara.

1. Debemos ser ambiguos sobre los detalles de nuestra reacción (o acción anticipatoria) si lo que valoramos es amenazado, pero también debemos dejar en claro que nuestras acciones tendrán consecuencias terribles para ellos.
2. Debemos tener disponible toda la gama de respuestas—armas convencionales, fuerzas de operaciones especiales, y armas nucleares, para que podamos decidir cuál usar basados en las circunstancias.
3. Nuestros planes de disuasión deben ser país- y dirigente-específicos.
4. Debemos comunicar nuestra capacidad para poner en riesgo lo que ellos valoran y, en lo posible, proteger lo que valoramos.

5. Sin voluntad nacional percibida y capacidad, ninguno de los pasos arriba mencionados servirá.

Un adversario debe percibir que tenemos la voluntad nacional para llevar a cabo nuestras respuestas.

La Disuasión contra los soviéticos nunca dependió de tener líderes “racionales.” Stalin estuvo a cargo cuando los soviéticos empezaron a construir armas nucleares, y es difícil considerarlo un ejemplo de un líder racional. Esto es, quizá, el más grande error de aquéllos que argumentan que las nuevas amenazas multilaterales son “imposibles de disuadir” debido a que los nuevos actores regionales es poco probable que sean racionales. Stalin fue difícilmente más racional que ellos. El mismo marco de un concepto que depende de infundir miedo e incertidumbre en la mente de los oponentes nunca fue, ni puede ser, estrictamente racional. Tampoco nunca ha necesitado, estrictamente, adversarios racionales para funcionar.

Lo que debe ser aleccionador para todos nosotros al ver a la disuasión como un proceso, es que su resultado nunca fue, ni puede nunca ser, estrictamente predecible. No obstante, el grado de éxito que pueda tener estará, en gran medida, correlacionado con la cantidad de esfuerzo que pongamos en el proceso. Esto debe ser nuestra guía para adaptar la disuasión a amenazas futuras. Los críticos estarán, de otro modo, en lo cierto: si no ponemos ningún esfuerzo en disuadir estas amenazas, entonces sí serán “imposibles de disuadir” por definición. Si, por otro lado, hacemos los esfuerzos necesarios para crear la máxima posibilidad de disuadir nuevos agresores del uso de Armas de Destrucción Masiva, habremos maximizado la posibilidad de que nuestros esfuerzos sean recompensados por la prevención de tales hostilidades y de las casualidades masivas que hubieran resultado.

La Disuasión no puede ser solamente

- una teoría
- una concepto
- una doctrina
- una estrategia

Como parte de los esfuerzos del Subcomité de Políticas, [ilegible] ha hecho un estudio sobresaliente de la literatura para examinar la disuasión como una teoría, una estrategia, una doctrina, y una política. Su evaluación incluye el trabajo de analistas, historiadores, e incluso neurocientíficos. Lo que emerge es una imagen muy complicada—una que no puede fácilmente ser reducida a una fórmula predictiva, sino un concepto que evoluciona—más como mirar a la historia humana desarrollarse que un set estático de principios prescriptivos que, si se aplican con cuidado, pueden ser utilizados para asegurar la paz y la libertad.

Debe afectar las emociones, así como la mente racional, de un adversario.

Las formas en las que los humanos procesan y reaccionan a la información es sin duda uno de los procesos más complicados y el menos entendido. Aún así, los eruditos que trabajan en un sinnúmero de disciplinas dispares—filosofía, neurobiología, antropología cultural, y psicología social—sugieren que esta complejidad de comportamiento humano puede ser estudiado y entendido. Esto es especialmente verdadero para el asunto de la auto-preservación. Rousseau escribió: “La primera ley del Hombre es preocuparse sobre su propia preservación; su primer cuidado se lo debe a sí mismo; y tan pronto como alcanza la edad de la razón, se vuelve el único juez de lo que es mejor para preservarse a sí mismo; se vuelve entonces su propio amo.”

En estos dos contextos es fácil ver la dificultad que nos ha causado el llevar políticas como “Las garantías de Seguridad Negativas,” [N. del T.: nunca usar, o amenazar con usar, armas nucleares contra estados que han formalmente renunciado a ellas] que fueron impulsadas por naciones para firmar el Tratado de No Proliferación de armas. Es un error renunciar armas nucleares del resto de las Armas de Destrucción Masiva, sin hacer el parangón con los daños (o daños potenciales) que los Estados Unidos encontrará inaceptables por la amenaza o uso de cualquiera de éstas armas. Es importante para los Estados Unidos y para los otros poderes, la cuestión de la membresía universal dentro del Tratado de No Proliferación, la Convención de Armas Biológicas, y la Convención de Armas Químicas. Tratar estos asuntos poco a poco no será en el beneficio de la seguridad a largo plazo. Debe ser notado, sin embargo, que hay diferencias críticas entre estos argumentos—las Convenciones de Armas Biológicas y Químicas proscriben tales armas para todos los signatarios, mientras que el Tratado de No Proliferación hace una distinción entre la posesión de armas nucleares por los cinco poderes nucleares originales y todos los demás.

Debemos entender, por adelantado, en la medida posible, lo que un adversario valora.

El concepto de “focalización basado en valores” no es nuevo. Pero tal como para la disuasión en sí misma, está similarmente cargado de dificultad, si uno trata de ser demasiado racional en considerar cómo mejor determinar lo que un adversario valora. Determinar lo que los dirigentes de una nación valoran es complejo, ya que, en gran medida, está enraizado en la cultura de una nación. Uno puede con seguridad fallar si “verse al espejo” se usa como sucedáneo del entendimiento de los valores del adversario.

Obtener aportaciones de recursos de inteligencia en el terreno dentro del territorio del adversario, junto con otro tipo de información de inteligencia—tal como interceptación de comunicaciones—es crucial en decidir qué apuntar. Las categorías usuales, por supuesto, incluyen armamento estratégico (ya sea desplegado y en almacenamiento y producción), otras capacidades militares, e industria de soporte bélico, junto con la dirigencia nacional.

Pero puede ser necesario considerar otros motivadores únicos ya sean de la sociedad o de sus líderes.

La historia de la táctica aplicada por los soviéticos durante los primeros días del caos de Líbano es un caso ejemplar. Cuando tres de sus ciudadanos y su chofer fueron secuestrados y asesinados, dos días después los soviéticos entregaron al líder de la actividad revolucionaria un paquete conteniendo un solo testículo—el de su primogénito—con un mensaje en términos nada inciertos, “nunca molesten a nuestra gente de nuevo.” Fue exitoso durante el periodo de conflictos allí. Tal intuitiva adaptación de lo que es valorado en una cultura, y su tramado en un mensaje de disuasión, junto con la proyección de la capacidad que puede ser blandida, es el tipo de pensamiento creativo que debe ir en decidir qué poner en riesgo al focalizar disuasivamente para situaciones multilaterales en el futuro. El mismo tiempo esta historia ilustra cuán difícil es para una sociedad como la nuestra articular sus mensajes disuasivos—que nuestra sociedad nunca condonará la toma de tales acciones hace más difícil para nosotros disuadir actos de terrorismo.

B. Conocer los valores y comunicarlos.

Debemos inaugurar el proceso de disuasión, primero, considerando el valor de los intereses que son, o pueden ser, amenazados.

Si los interés vitales de los EE. UU. son atacados, este enfoque puede apropiadamente borrar las distinciones entre los diferentes tipos de Armas de Destrucción Masiva que han sido utilizadas, poniendo una jerarquía de valores en su lugar.

El primer punto para lograr la disuasión es articular el acto específico o los actos que queremos prevenir. Debemos primero dejar claro para nosotros mismos, y luego al potencial adversario, el nivel de valoración que ponemos en cierta gente, bienes, y territorio (por ejemplo, que puedan estar en riesgo en cualquier ataque al territorio de EE. UU.). Similarmente, debe ser claro que aquello que buscamos disuadir, tenga una relación fuerte y directa con nuestros más importantes interés nacionales, y que somos capaces de llevar a cabo nuestra amenaza, y así hacerlo. De tal forma, las declaraciones de disuasión ligados directamente con la defensa de la patria llevan inherentemente credibilidad más fuerte que amenazas disuasivas hechas a nombre de otros. Pero la fuerza de nuestra resolución para actuar por otros puede ser demostrada a través de desempeños pasados en alianzas y cuando existe fuerte consenso y apego emocional o cultural entre nuestros líderes.

Este enfoque “basado en valores” puede ayudar a ser equalizador que borre la distinción entre el uso de una arma particular de destrucción masiva por parte de un adversario. Hay

niveles de destrucción o daño que encontramos inaceptables ya sean causados (o que resulten de) armas nucleares, biológicas, químicas, o convencionales.

Debemos comunicar, específicamente, lo que queremos disuadir de sin decir lo que es permitido.

Será importante que frecuentemente le comuniquemos al adversario, para que haya poco lugar para duda sobre lo que EE. UU. valora y busca disuadir su ataque, y por lo que estará dispuesto a intensificar el conflicto. Las comunicaciones deben ser entregadas en un tiempo corto, en términos que puedan ser fácilmente entendidos, no dando pie a la duda por su seriedad, ni a la autoridad del comunicador.

Mientras que es crucial que explícitamente se defina y comuniquen los actos y daños que encontraremos inaceptables y, por ende, lo que específicamente buscamos disuadir, debemos no ser muy específicos con respecto a nuestra respuesta. Sin embargo, es crucial que el nivel de nuestro compromiso con las cosas que valoramos no flaquee, y que a nuestro adversario no le quepa la menor duda. Sin decir exactamente las consecuencias de lo que pasaría si los EE. UU. tienen que responder, ya sea que la reacción sea responsiva o anticipada, debemos comunicar en las formas más concisa el conexión entre nuestros intereses vitales y el daño potencial que será directamente atribuible a cualquiera que dañe (o que verazmente amenace con dañar) aquello que valoramos. De tal forma, es poco deseable adaptar políticas declaratorias como la de “no uso primero” [N. del T. para el caso de armas nucleares], que sirven para específicamente limitar los objetivos disuasivos de EE. UU. sin proveer de ventajas equivalentes.

El miedo no está en posesión de la mente racional solamente. La disuasión es una forma de negociación que explota la capacidad de infligir daño a tales niveles como para que verdaderamente cause mayor daño que la derrota militar. Aunque queremos cualquier cálculo racional sobre un futuro estado como precaución contra alguna acción, para ser más efectivo, la disuasión debe crear miedo en la mente del adversario—miedo de que no podrá lograr sus objetivos, miedo de que pierda y dolor que exceda cualquier ganancia potencial, miedo de que será castigado. Debe, en última instancia, crear miedo a la extinción—extinción de ya sea los líderes del adversario o de su independencia nacional, o ambos. Aún así, debe siempre haber una “puerta a la salvación” abierta para que puedan tomarla y revertir el curso.

Los miedos emocionales que buscamos invocar en el adversario deben ser convincentes, pero no deben ser paralizantes. Debe ser libre de tomar alternativas, específicamente, la alternativa de abandonar sus acciones o las acciones que buscamos disuadir. Una amenaza es más convincente cuando un enemigo no puede dejar de pensar en la destrucción, el dolor, sufrimiento, y caos que se está amenazando con crear si la disuasión falla.

Necesita cambiar a medida que los líderes (en ambos bandos) cambian.

Ningún único método puede determinar cómo mejor inducir el terror en la mente del adversario. Similarmente, las características personales de los líderes de los EE. UU. deben ser variables que afecten cómo, o si acaso, los líderes de un adversario son aptos para creer la amenaza disuasiva que se les ha puesto. Distintos líderes serán motivados en formas distintas.

Examinar cómo los líderes en el pasado han reaccionado cuando se les enfrenta a una situación de disuasión es uno de los mejores ejemplos para demostrar su valor en el futuro. Por ejemplo, Hitler poseía armas químicas, y ciertamente nada en su sistema de valores contradecía su uso contra soldados o civiles rusos. Tal uso bien hubiera podido haber salvado una campaña perdida. Pero él sabía que tanto Roosevelt y Churchill habían declarado categóricamente que cualquier uso de armas químicas por las fuerzas armadas alemanas tendría las mismas represalias, y que tal represalia podía ser dirigida contra los centros industriales alemanes. Bombarderos de largo alcance estaban realizando incursiones en una escala que hacía creíble que la amenaza de la destrucción sería enormemente intensificada si se introducían armas químicas. Temiendo las represalias y sus consecuencias para las industrias de soporte bélico alemanas, Hitler no usó armas químicas.

En la misma pauta, la advertencia que George Bush hizo a Saddam Hussein, en Enero de 1991 antes de Tormenta del Desierto, dejaba claro que “los EE. UU. no tolerarán el uso de armas químicas o biológicas” y además: “El pueblo Americano demandará la más fuerte de las respuestas posibles. Usted y su país pagarán un precio terrible si ordena inconscientes actos de este tipo.” En este caso, también, tales armas no fueron usadas en el conflicto. Miembros de la Comisión Especial de las Naciones Unidas en Irak, que hicieron las inspecciones a través del territorio después de la guerra, especularon que la carta había sido efectiva dado que por donde fueron encontrados individuos con copias de la carta de Bush, aún cuando no había otro documento en común.

C. Manteniendo nuestras opciones abiertas y nuestra determinación clara.

Debemos ser ambiguos sobre los detalles de nuestra respuesta (o anticipada acción) si lo que valoramos es amenazado, pero debe ser claro que nuestras acciones tendrán terribles consecuencias.

Después de que el contenido de la carta de Bush a Hussein en 1991 se hiciera público, la prensa especuló que los EE. UU. usarían armas nucleares en caso de que Irak no ignorara la advertencia. Después de que el vocero de la Casa Blanca inmediatamente había descontado tal posibilidad, el presidente Bush en persona apareció ante la prensa (febrero 5, 1991) para discutir el caso. Cuando se le preguntó si Saddam Hussein usaba armas

químicas “los EE. UU. por su parte también usarán Armas de Destrucción Masiva,” evitó una respuesta directa, pero dijo, “Creo que es mejor nunca decir lo que uno considera.” Dijo que dejaba “el asunto ahí” porque quería que el líder Iraquí “lo pensara con cuidado” sobre lanzar un ataque químico “porque quiero tener todas las oportunidades posibles para que decida no hacerlo.”

Debido al valor derivado de la ambigüedad sobre lo que los EE. UU. pueda hacer a un adversario si los actos que busca disuadir son llevados a cabo, hace daño el presentarnos como completamente racionales y de cabeza fría. El hecho de que algunos elementos parezcan estar potencialmente “fuera de control” puede ser benéfico en crear y reforzar los miedos y dudas dentro de las mentes de los líderes del adversario. Este sentido esencial de miedo es la fuerza motora de la disuasión. Que los EE. UU. puedan volverse irracionales y vengativos si sus interés nacionales son atacados debe ser parte de la personalidad nacional que proyectamos a todos nuestros adversarios.

Debemos tener disponibles toda la gama de respuestas—armas convencionales, fuerzas de operaciones especiales, y armas nucleares—para que podamos decidir cuál usar, basados en las circunstancias.

Justo como nuestras armas nucleares son nuestra más potente herramienta para la disuasión, no obstante, son armas bruscas y por tanto deben ser siempre las armas de último recurso. Aunque no es probable que las lancemos a menos que sean asuntos de extrema importancia para la seguridad nacional, o en circunstancias extremas, las armas nucleares siempre proyectarán una sombra sobre cualquier crisis o conflicto en el que los EE. UU. se vea involucrado. Por tanto, la disuasión a través de la amenaza de las armas nucleares continuará siendo nuestra más importante estrategia militar.

Contrario a las armas biológicas o químicas, la destrucción extrema de una explosión nuclear es inmediata, con pocos si algunos paliativos disponibles para reducir sus efectos. No debe sorprendernos, entonces, que el uso de las armas nucleares haya sido elevado al más alto nivel de amenaza posible. Los EE. UU. ya no ha utilizado armas químicas o biológicas y busca su completa eliminación por todas las naciones a través de la Convención de Armas Químicas y la Convención de Armas Biológicas, pero debemos considerar la completa eliminación de nuestras armas nucleares sólo en el contexto de desarme general y completo. De tal modo, ya que creemos que es imposible “desinventar” las armas nucleares o prevenir la manufactura clandestina de algún número de ellas, las armas nucleares parecen estar destinadas a ser la pieza central de la estrategia disuasiva de los EE. UU. para el futuro inmediato.

En el contexto de los estados no rusos, la pena por el uso de Armas de Destrucción Masiva no debe ser solamente derrota militar, sino la amenaza de incluso consecuencias más funestas. La declaración del presidente Clinton, en Julio 11 de 1994, sobre Corea del Norte,

dio indicación de estas “otras consecuencias” cuando dijo: “...no tiene sentido para ellos desarrollar armas nucleares. Porque si acaso las llegan a usar entonces sería el fin de su país.” Similarmente, la declaración del presidente Bush a Saddam Hussein en Enero 13 de 1991, también telegrafió consecuencias más grandes: “Usted y su país pagarán un precio terrible si ordena inconscientes actos de esta clase [el uso de armas químicas o biológicas o actos terroristas en contra de la coalición de naciones].” Si llegáramos a fallar en disuadir a tal agresor, debemos asegurarnos de cumplir nuestra amenaza en tal forma que el mensaje a otros sea inmediatamente discernible como para aumentar la disuasión después.

Debemos siempre intentar responder a tales abusos en formas que minimicen el número de bajas civiles. Particularmente cuando enfrentemos agresión por parte de grupos menores que una nación, que seguramente caracterizará los conflictos de Armas de Destrucción Masiva aparte de Rusia, los EE. UU. no requiere “el último disuasivo”—que los ciudadanos de una nación deban pagar con sus vidas el haber fallado en detener a sus líderes nacionales de tomar la agresión. La capacidad de crear miedo de “extinción nacional” (como se discute arriba) negándole a sus líderes la habilidad de proyectar poder después, pero sin tener que infligir bajas civiles masivas, no sólo galvanizará las convicciones disuasivas de los líderes de EE. UU., sino que simultáneamente ayudará a prevenir malas interpretaciones de parte del enemigo sobre si los EE. UU. estén dispuestos a actuar.