

EL DISEÑO DE UNA FLOTA - II

*Guillermo Concha Boisier
Capitán de Fragata*

Introducción

Bajo este mismo título ya hemos analizado someramente la historia de la creación de la Gran Flota británica que luchó en la Primera Guerra Mundial. (1)

Los prolegómenos de ese artículo son igualmente válidos para el trabajo que presentamos a continuación, aunque el caso histórico sobre las normas de construcción naval aplicadas por Lord Fisher —el “two power standard”, que era aceptado hasta la Gran Guerra (en el sentido de construir para enfrentarse a una alianza de dos potencias, o “dos quillas contra una”)— ya no resulta aplicable en nuestros tiempos.

Sin embargo, como la problemática del desarrollo del poder naval es materia de permanente actualidad, extremadamente compleja y fascinante a la vez, en esta oportunidad hemos querido mantener aquel título para continuar tratando el mismo tema, a la luz de algunos conceptos emitidos por autores contemporáneos sobre las características del poder naval, el diseño de una fuerza equilibrada y el eterno problema del presupuesto de defensa. El análisis histórico, esta vez, será aportado por el Almirante Gorshkov. (6)

El poder naval

Hasta la Primera Guerra Mundial, las

potencias marítimas evaluaban su poder naval comparando la cantidad de acorazados propios con los del adversario, y analizando los programas de construcción naval.

Pero la validez de esta metodología para diseñar flotas caducó en Jutlandia. En efecto, como lo señala Sir James Cable, (2) la suerte corrida por los acorazados en la Segunda Guerra Mundial influyó escasamente en el resultado de la guerra en el mar. Así, en el Atlántico, la batalla fue decidida por los submarinos y sus adversarios; en el Pacífico, por los portaaviones; en el Mediterráneo, por la capacidad de los ejércitos para controlar las pistas aéreas desde las cuales la aviación basada en tierra dominaba aquel estrecho océano.

En una misma guerra, como puede verse, diferentes campañas produjeron patrones bastante disímiles para evaluar el poder naval, demostrando, de paso, la irrelevancia del método empleado para medir la capacidad del adversario mediante una simple comparación de fuerzas. Pero, a pesar de ello, dice Cable, los estrategas insisten en contabilizar buques (aunque ahora se trate de portaaviones o submarinos) como si tuvieran un valor intrínseco, comparable y duradero, cual monedas de oro depositadas en Zurich. Aun aquellos analistas más complejos, que prefieren comparar grupos de tareas, analizar diferentes misiones, tomar en consideración la marina

mercante y la flota pesquera, la capacidad de los astilleros que respaldan las flotas, etc., están perdiendo la clave del asunto. Es que los recursos agregados, por elaboradamente que hayan sido calculados, no responden a un adecuado dimensionamiento del poder naval, porque éste dependerá siempre de la naturaleza del conflicto.

El poder naval, según Cable, no tiene existencia absoluta. Es sólo la capacidad potencial para emplear aquel tipo de fuerza, en o desde el mar, que resulte apropiada para cada disputa en particular donde sea necesaria la fuerza. Al respecto, Geoffrey Till (3) nos advierte sobre el riesgo que implica para un país determinar un listado de prioridades específicas para su armada. Es cierto que una organización, al establecer sus propósitos en forma clara y específica, puede lograr atraer fondos y aumentar el apoyo general hacia su gestión, pero hay muchos marinos que consideran este procedimiento altamente peligroso.

Dice Till que el Almirante soviético Gorshkov insiste en que el poder naval proporciona una vasta gama de opciones políticas al Estado, siempre que su armada sea estructurada en base a una adecuada combinación de fuerzas y capacidades, siendo un convencido de que resulta innecesario, e incluso imprudente, ligar demasiado estrictamente a las fuerzas navales con la ejecución de una lista de tareas determinadas "a priori". El Almirante Stansfield Turner, según Till, concuerda plenamente con esta idea, al declarar que la Armada de los Estados Unidos ha caído en la trampa de tener que explicar, en términos demasiado específicos, por qué se necesita una armada. Alega que el análisis cuantitativo de sistemas se ha entrometido demasiado en la estrategia, para justificar los diversos niveles de fuerzas en base al análisis de escenarios y campañas hipotéticas, olvidando que, en la práctica, como fue demostrado en el reciente conflicto del Atlántico sur, buques diseñados para un determinado propósito pueden verse fácilmente navegando hacia el otro lado del mundo para

hacer algo totalmente diferente. Según el Almirante Turner, los norteamericanos han caído en esa trampa por falta de visión y porque han olvidado enunciar los propósitos y perspectivas históricas del poder naval.

Las ideas señaladas por los Almirantes Gorshkov y Turner no significan que ellos propicien un pensamiento vago o simplista. Al contrario, advierten que una presentación demasiado funcional de las posibilidades navales podría ocultar la adaptabilidad y flexibilidad inherente al poder naval, cualidades que lo hacen tan valioso como instrumento de la política. Porque si se restringe el rol del poder naval, si recortes presupuestarios obligan a las armadas a inadecuados grados de especialización, si las características de diseño de una armada se ven restringidas, entonces el poder naval pierde una de sus más valiosas características: la flexibilidad. Esta cualidad también puede ser socavada ignorando la necesidad de una equilibrada combinación de fuerzas y capacidades, ya que el poder naval es una capacidad multidimensional de propósito general, y este hecho no debe ser ocultado por las controversias del momento, concluye Till.

También, el comandante J.E. Moore, R.N. (4) concuerda con la idea de que el rol de las armadas en ningún caso debe ser convenido de antemano, y afirma que la definición de "poder naval" todavía es materia de semántica entre aquellos involucrados en asuntos marítimos. Una flota diseñada solamente como para reaccionar ante una amenaza actual o esporádica, que pudiera variar con un cambio de gobierno o de énfasis en las circunstancias, resultaría un fracaso delatador de una falla fundamental en la apreciación no sólo de la esencia, sino de la longevidad de los principios del poder naval.

A pesar de lo advertido, hemos observado con preocupación un resurgimiento del espíritu de la "Jeune Ecole", en un artículo (5) donde se hace mofa de aquellos

países pequeños que han gestado sus fuerzas navales como versiones a escala reducida de las grandes potencias, con buques que no tienen rol que jugar, adquiridos bajo la influencia del "síndrome de la protección de líneas de comunicaciones vitales de superficie", logrando con ello sólo aumentar la cantidad de blancos expuestos a sus enemigos. No podemos sino rechazar enfáticamente tal argumentación, influenciada por los rotundos éxitos de las lanchas misileras israelitas en el Levante. Es cierto que en una guerra por el control del mar van a producirse pérdidas, pero, vulnerables o no, los buques son indispensables para el comercio en la paz y para el transporte militar y de abastecimiento en la guerra. Más aún, no podemos perder de vista el hecho de que la guerra naval es, como dice Till, esencialmente una lucha por el uso positivo del mar: explotar sus recursos, transportar hombres y material para montar operaciones contra la costa, etc. Difícilmente podría un país autolimitarse a operaciones negativas de *sea denial*, olvidando que la flexibilidad es una de las características más relevantes del poder naval.

Una fuerza equilibrada

Como problema histórico, el diseño de una armada equilibradamente capacitada para cumplir su rol estratégico ha sido extensa y profundamente estudiado por el Almirante soviético Sergei Gorshkov, (6) quien comienza su análisis advirtiéndole que la condición de equilibrio en una armada no es permanente. Puede cambiar bajo determinadas condiciones históricas, y los principales factores que prescriben tales cambios son la situación política general (nueva distribución de fuerzas, existencia de bloques militares, cambio de gobierno en algunos países, etc.), las posibilidades del presupuesto fiscal, el crecimiento del potencial económico-militar del país, el desarrollo de la ciencia y la tecnología nacionales y extranjeras, y la modificación de las tareas asignadas a la armada.

El diseño equilibrado de una flota presupone, en determinado período histórico, el desarrollo preferente de aquellas armas capaces de cumplir con mayor eficiencia las tareas fundamentales planteadas a la armada, haciendo que todos los componentes de su potencia de combate y sus unidades de apoyo tengan siempre la combinación más ventajosa para explotar la universalidad, valiosa característica del poder naval que le permite cumplir variadas misiones, tanto en el caso de una guerra nuclear como en una convencional.

Otro aspecto del problema, dice Gorshkov, es la determinación cuantitativa de la flota, considerando su aptitud para iniciar las operaciones con los medios existentes en tiempo de paz, la situación geográfica y las posibilidades de maniobrar entre los teatros, sin olvidarse que la construcción de fuerzas navales *durante* una guerra nuclear, a diferencia de las conflagraciones pasadas, será muy compleja y prácticamente imposible. Por consiguiente, el problema de crear una moderna flota equilibrada debe resolverse fundamentalmente *antes* del conflicto venidero.

Por otra parte, acota Gorshkov, es erróneo tratar de crear una flota a imagen y semejanza de la potencia naval más poderosa, y determinar la demanda de buques para la armada propia guiándose sólo por criterios cuantitativos. Cada país tiene su demanda específica de fuerzas navales, necesidad que influye sobre su desarrollo y que emana de los requerimientos de la defensa nacional.

Haciendo un análisis científico de la experiencia de las pasadas guerras, declara el Almirante, la historia resulta rica en ejemplos aleccionadores, toda vez que la subestimación o el menosprecio de los problemas del equilibrio de la flota, particularmente en los casos de posibilidades económicas limitadas, condujo simplemente a la derrota de las armadas en la guerra, o bien a una excesiva tensión económica cuando era necesario corregir en plena guerra los

errores cometidos durante la paz, motivados por una mala doctrina estratégica o por la falta de perspicacia en la política exterior de los Estados.

A comienzos de siglo, el desarrollo de las armadas inglesa y alemana era determinado por un solo objetivo: conquistar el dominio del mar, mediante la batalla, de acuerdo con los postulados de Mahan. Gran Bretaña conservaba superioridad numérica, en potentes buques de línea, sobre las armadas de los demás Estados europeos, de acuerdo al principio del "two power standard", mientras que la Alemania del kaiser trataba de igualar el poderío de la Armada Real en cuanto a cantidad de buques de línea, porque en esa época el diseño de las flotas se basaba en la creación de fuerzas de ataque (acorazados y cruceros) capaces de realizar operaciones ofensivas contra la flota adversaria. El cumplimiento de las tareas defensivas o de protección era considerado como una medida forzada, una servidumbre, y no se estipulaban nuevas construcciones para esos fines. Tales misiones, de surgir en el curso de la guerra, tendrían que cumplirse fundamentalmente con aquellos buques anticuados que no podían participar en la batalla.

En fin, concluye Gorshkov, los medios de las armadas contrincantes no se habían distribuido por misiones, y el problema latente de su desequilibrio se demostró en el transcurso de la guerra. En efecto, transcurridos 22 meses del conflicto tuvo lugar la batalla de Jutlandia, donde ambas partes evitaron la confrontación decisiva y sus resultados no influyeron mayormente en la situación existente en el mar. Consecuentemente, sentencia el Almirante, después de buscar largamente una salida al laberinto estratégico en el mar del Norte, ambas partes llegaron a la conclusión de que era necesario ampliar el ámbito de las misiones de sus poderosas pero inactivas flotas, y cada cual solucionó el problema a su manera.

El Almirantazgo británico, sin conside-

rar que carecía de buques especiales de desembarco (es decir, no estaba equilibrada a tenor con esta misión), decidió asestar con las fuerzas navales aliadas un golpe contra el flanco meridional del frente austro-alemán, realizar un gran desembarco de tropas en la península de Gallipoli y, bajo su protección, irrumpir con la flota por los Dardanelos para tomar Constantinopla. Pero, como los ingleses carecían de buques de desembarco, sus acorazados y cruceros no estaban adiestrados en operaciones contra costas fortificadas, y la capacidad de mando y control dejaba mucho que desear, la operación estaba irremediablemente condenada al fracaso. Todo lo anterior, explica Gorshkov, debido a que las pretensiones de emplear buques no adaptados para desembarcos —soslayando así los errores cometidos antes de la guerra, en la determinación de los medios navales y en la planificación operativa— simplemente no podía terminar con éxito.

Pero los errores cometidos por el Almirantazgo británico, en cuanto al equilibrio de su armada, se revelaron aun con mayor precisión durante el cumplimiento de la tarea de protección de las comunicaciones marítimas, de vital importancia para Gran Bretaña, insiste el Almirante soviético. Aunque éste no era un problema nuevo al comienzo de la guerra, vino a adquirir especial gravedad cuando los alemanes, tras la experiencia de Jutlandia, comprendieron la inutilidad de sus esfuerzos por lograr la conquista del dominio del mar y llegaron a la conclusión de que su flota, numéricamente inferior a la adversaria en cuanto a buques de línea, podría lograr grandes éxitos atacando junto con los submarinos a las comunicaciones marítimas del enemigo.

Esta reorientación de las operaciones navales alemanas se cumplió con relativa rapidez, y la Armada Real no pudo oponerse a ella con energía. Es que la flota británica, con su enorme tonelaje de buques, evidentemente, no estaba equilibrada a tenor con sus tareas, y resultó impotente ante este nuevo peligro. Entonces, se vio obliga-

da a reaccionar con medidas defensivas acordes con los nuevos procedimientos de lucha del enemigo, el que había pasado a una resuelta ofensiva en el mar. Gran Bretaña tuvo que crear, ya en plena guerra, las fuerzas y medios necesarios para luchar contra los submarinos, movilizandolos sus propios recursos y los de sus aliados, y elaborando procedimientos de empleo táctico de buques no acondicionados para esa lucha, con el propósito de disminuir las bajas de transportes y cargamento.

Objetivamente, resultó lo siguiente. Alemania, que no sólo había dedicado atención a la construcción de la flota de superficie, sino también al desarrollo de los submarinos, se encontró en una posición doblemente ventajosa: obligó a su adversario a abrir otro frente en una nueva dimensión, la submarina, y, consecuentemente, le ocasionó un notable aumento en la tensión del frente económico, ya de por sí en grave estado, obligando a Gran Bretaña a gastar enormes recursos en la creación de fuerzas antisubmarinas. Gorshkov calcula que el costo de los medios antisubmarinos superó en 19 veces el gasto necesario para construir los submarinos alemanes. Afortunadamente para Gran Bretaña, los errores cometidos en el diseño y desarrollo de la Armada Real, y sus graves consecuencias, se eliminaron sólo gracias a la armada norteamericana, que acudió en ayuda de su aliado, ante la peligrosa situación que afrontaba.

Gorshkov concluye su análisis de la Primera Guerra Mundial, diciendo que el esfuerzo de la lucha en el mar fue asumido por aquellas fuerzas y medios creados en el transcurso de la guerra, vale decir, que éstos lograron su equilibrio *durante* el conflicto, y no como resultado de la previsión científica en la construcción de las flotas.

Sin embargo, y a pesar de la evidente necesidad de aprovechar la experiencia de la Primera Guerra Mundial, en la subsiguiente construcción de sus armadas, las potencias navales tradicionales mantuvie-

ron el criterio conservador de la preguerra, en cuanto a conquistar el dominio del mar mediante la derrota de las fuerzas de superficie enemigas. La cuestión del desarrollo equilibrado de la armada, de la precisa distribución de sus fuerzas a tenor con las tareas y teatros de operaciones principales, no se planteó ni siquiera en el plano teórico ni se tomó en cuenta al analizar las experiencias de combate de la Gran Guerra. En efecto, las potencias continuaron preparando sus flotas para combates en alta mar, y los astilleros de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Japón e Italia, siguieron construyendo nuevos acorazados con artillería de grueso calibre.

Después del fracaso de la operación en los Dardanelos, el mando naval británico y francés, recuerda Gorshkov, consideraba las operaciones navales contra la costa, si no imposibles, por lo menos extraordinariamente difíciles. Por eso, antes de la Segunda Guerra Mundial, los aliados no planificaron ninguna operación naval contra tierra ni crearon fuerzas especiales para ese fin.

En la solución del problema del equilibrio de la Armada Real en el período previo a la Segunda Guerra Mundial, también se cometieron otros errores, en opinión de Gorshkov, y los británicos se vieron nuevamente forzados a corregir la desproporción de sus fuerzas navales *durante* el conflicto. Al comenzar la guerra, la Armada Real pudo comprobar que no disponía de suficientes medios para contrarrestar la guerra de minas iniciada por Alemania, viendo considerablemente restringida su libertad de movimiento. Asimismo, la incapacidad británica para proteger sus comunicaciones marítimas se reveló de manera sorprendente, pese al limitado despliegue inicial de los submarinos alemanes, puesto que el tráfico mercante aliado comenzó sistemáticamente a sufrir bajas que sobrepasaron un promedio mensual de 300.000 toneladas, hasta mediados de 1941.

Ante esa realidad, a la Armada Real se

le presentó en forma particularmente angustiante la necesidad de buques antisubmarinos y barreminas capaces de neutralizar la amenaza a los terminales marítimos de la metrópoli, además de los no menos importantes medios para escoltar los convoyes en alta mar. Para paliar esta urgente necesidad, desde los primeros días de la guerra la industria británica de construcción naval se vio obligada a reestructurarse, orientándose primordialmente a la producción de portaaviones de escolta, fragatas, corbetas y barreminas. Sólo hacia el final de la guerra Gran Bretaña consiguió, explotando al máximo sus recursos, y especialmente gracias a la ayuda norteamericana, equilibrar satisfactoriamente la fuerza naval a tenor con sus tareas. Como resultado, creció notablemente la relación del desplazamiento de las unidades destinadas a la guerra submarina, en relación con el tonelaje total de la armada. Se estableció una acelerada construcción de buques de desembarco, que llegó a varios centenares al final de la guerra, y, al mismo tiempo, disminuyó la proporción de acorazados y cruceros, aunque al término del conflicto todavía constituían cerca de la mitad del tonelaje total de la Armada Real.

En cuanto a la armada alemana, el Almirante soviético analiza el Plan Z, aprobado en 1939, que orientaba las operaciones navales fundamentalmente a interrumpir las comunicaciones marítimas británicas. Para ello se emplearían todas las unidades disponibles, principalmente las unidades de superficie, y con tal propósito se crearon fuerzas de gran autonomía: acorazados y cruceros capaces de llevar la guerra de corso a remotas áreas oceánicas, además de submarinos de gran radio de acción. Así, pues, en vísperas de la guerra, la Armada de Alemania estaba orientada a interrumpir las comunicaciones marítimas del enemigo, construyendo y preparándose a tenor con esta misión.

Según critica Gorshkov, la falta de previsión y el aventurerismo del mando naval hitleriano, reflejados en la línea de cons-



ALMIRANTE SERGEI G. GORSHKOV

trucción naval y en la concepción del empleo de la fuerza, condujo a una brusca reducción en la gama de posibilidades operativas contra las armadas enemigas, predeterminando la pasividad de la armada alemana en todas las demás esferas de lucha en el mar. Entonces, el éxito de los aliados en el mar se explica en gran medida por la falta de equilibrio de la armada alemana, autolimitada a operaciones de ataque a las comunicaciones enemigas, con una fuerza que no pudo emplearse eficazmente contra la flota, ni contra la costa ni para oponerse a los desembarcos aliados, los que prácticamente no tropezaron con oposición en el mar.

Tampoco puede decirse que la Armada de Estados Unidos ingresó al conflicto estando equilibrada a tenor con sus objetivos y tareas. De acuerdo con el criterio imperante, estaba fundamentalmente orientada para la batalla. Las unidades mayores que

formaban las flotas, incluyendo portaaviones y cruceros, debían asegurar la entrada en combate de los acorazados en condiciones ventajosas. Incluso los submarinos estaban orientados al ataque de buques de línea, aunque no se descartaba su empleo para destruir las comunicaciones marítimas del Eje, tarea que se proyectaba cumplir prioritariamente con las unidades de superficie que conformaban las flotas.

Después del golpe sufrido en Pearl Harbor, los norteamericanos requirieron seis meses para adaptarse al empleo de portaaviones como arma principal de combate, hasta cerciorarse en el mar de Coral que los acorazados habían perdido definitivamente su papel rector, cediéndolo para siempre a los portaaviones de ataque. Las cifras demuestran los sustanciales cambios que la Segunda Guerra Mundial produjo en la correlación de fuerzas de la Armada de los Estados Unidos. En relación al tonelaje total de la armada, al cese del fuego la proporción de acorazados había disminuido de un 45,6% al 24%, mientras el desplazamiento de portaaviones y submarinos aumentaba de un 9,3% a 23%, y de un 4% al 9%, respectivamente.

Al entrar en guerra contra Japón, los norteamericanos contaban con unos pocos buques experimentales de desembarco, por lo que debieron emprender la construcción masiva de barcasas de diversos tipos y grandes transportes de tropas, *durante* el conflicto, como asimismo, tuvieron que superar apresuradamente la deficiente cantidad de barreminas.

La falta de equilibrio de la armada japonesa, en cuanto a objetivos y misiones, se manifestó —desde el inicio mismo de las hostilidades— en el océano Pacífico, y fue una de las causas de su derrota en la Segunda Guerra Mundial, sentencia Gorshkov. Los japoneses se propusieron producir buques de desembarco, pero omitieron crear fuerzas antisubmarinas apropiadas para la protección de sus comunicaciones marítimas, a pesar de que la situación insu-

lar de Japón y su vital dependencia de las importaciones de materia prima fueron siempre su talón de Aquiles. Al extender ampliamente su perímetro defensivo, el mando naval japonés trató de suplir su falta de equilibrio en fuerzas antisubmarinas recurriendo a pesqueros no acondicionados para ese rol, los que, al carecer de radares y sonares, no pudieron lograr efecto alguno. Así, los submarinos norteamericanos lograron hundir, sin resistencia seria, el 62% del tonelaje de la marina mercante nipona.

Tampoco la armada japonesa estaba bien preparada para rechazar los ataques aéreos, y, consecuentemente, durante la guerra la aviación norteamericana le echó a pique el 31,5% de su tonelaje mercante. En cuanto a buques de guerra, los japoneses perdieron más de 80 unidades por acción submarina y 112 por ataques aéreos.

Así pues, de este somero análisis del estado de las armadas beligerantes al iniciarse el conflicto, de la dinámica de su desarrollo, de los cambios de la estructura y la correlación de fuerzas en el curso de las hostilidades, originados por circunstancias no previstas, Gorshkov deduce que, en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, el problema del equilibrio de las fuerzas navales no estaba resuelto. Entre las causas fundamentales de la subestimación de este importante problema, se pueden citar las siguientes:

—Los graves e irremediables errores de la política exterior y de la dirección estratégica norteamericana e inglesa, que no supieron determinar el carácter de la guerra y el rol de sus armadas, para el conflicto que se avecinaba.

—El menosprecio de las ricas experiencias de la Primera Guerra Mundial, sobreestimando la capacidad combativa de los acorazados y desestimando el potencial inherente a los submarinos y la aviación, elementos que de hecho se convirtieron en las principales fuerzas de combate en el mar.

Hacia el final de su obra, el Almirante Gorshkov explica que al establecerse las vías de desarrollo de la armada soviética moderna, no se partió de la simple copia de la armada de la potencia marítima más poderosa del mundo. El contingente de la armada, su armamento, la estructura de los buques y la organización de las fuerzas se determinaron, en primer término, sobre la base de las misiones planteadas por la dirección política del país ante las Fuerzas Armadas, y, en consecuencia, ante la armada, sus posibilidades económicas y las condiciones en que ésta debe cumplir dichas misiones. Por ello, la línea general en la construcción de fuerzas navales está en la actualidad orientada a desarrollar una armada polifacéticamente equilibrada.

Las exigencias operativo-tácticas se basaron en el criterio de que una armada moderna, por la variedad de sus misiones, debe contar con fuerzas heterogéneas de una óptima correlación cuantitativa entre submarinos, buques de superficie, aeronaves, infantería de marina, tropas y armadas de defensa de costa, así como de buques auxiliares y otros medios de apoyo que permitan a las unidades y agrupaciones tácticas formadas, vencer, independientemente o con la cooperación de unidades de otras instituciones de la defensa, la resistencia del adversario y cumplir con éxito las misiones encomendadas a la armada.

En realidad, debemos reconocer que, con lo expuesto, Gorshkov ha logrado defi-

nir con bastante acierto lo que debe ser una flota equilibrada.

El presupuesto de la armada

El grave problema que afecta a todo intento de una armada por lograr una flota equilibrada para el cumplimiento de sus tareas, lo constituye el enorme costo de los modernos sistemas de armas y su continua evolución tecnológica. Los recursos financieros de hasta el más poderoso de los Estados son finitos, y por ello resulta tanto lógico como necesario que se hagan todos los esfuerzos para evitar derroches.

En el ámbito de la defensa marítima, la principal dificultad radica en el hecho que sus costos son más fácilmente cuantificables que los beneficios. Tal situación, como lo advierte G. Till, (3) podría incentivar una tendencia a preocuparse de los primeros en desmedro de los últimos. Entonces, el énfasis que se ponga en el ahorro del dinero, en lugar de su adecuado gasto, conducirá fatalmente a concentrar la atención en los medios y no en los fines.

En cuanto al gasto fiscal, ya nos hemos referido al eterno dilema de seguridad contra desarrollo que deben enfrentar los gobiernos. (1) A continuación describiremos el "esquema cibernético" con que el Almirante francés Philippe Ausseur (7) describe la gestión del presupuesto de defensa, en general, y el de la armada, en particular.

- NIVEL DE ACCION
- 1 - GOBIERNO:
 - 2 - MINISTRO DE DEFENSA:
 - 3 - ESTADO MAYOR ARMADA Y DIRECCIONES TECNICAS:

ESQUEMA CIBERNETICO DE AUSSEUR



Este esquema se interpreta del siguiente modo: el gobierno fija la política de defensa que el ministro de Defensa, a su vez, traduce en misiones para cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas. En un primer diálogo entre el ministro y el Estado Mayor de la Armada, se determinan los medios necesarios para cumplir estas misiones. Luego, en el segundo diálogo entre el Estado Mayor y las Direcciones Técnicas de la Armada, se traducen estos medios en términos de costos. A nivel ministerial, el total de los costos de las ramas de las Fuerzas Armadas representa el presupuesto de defensa que, por su importancia, es un elemento esencial de la política general del gobierno.

Como se puede ver, el esquema puede recorrerse en un sentido u otro. Los militares estiman que se debe girar en el sentido "A", mientras que los economistas están convencidos de que debe hacerse en sentido contrario. De hecho, dice el Almirante Ausseur, parece razonable pensar que en tiempo de paz los economistas tienen la razón, pero en tiempo de crisis o de amenaza de guerra, la tendrían los militares.

Un cambio de sentido sería, quizás, el verdadero indicio del paso desde una época de paz a una de crisis, cuando la noción del equilibrio entre seguridad y desarrollo se rompe en beneficio de la defensa.

Así, en tiempo de paz, la formulación del presupuesto fiscal se traduce en dos operaciones que Ausseur describe en términos familiares: el gobierno tiene delante suyo una "torta" que representa los gastos del Estado para el año venidero. Corta partes destinadas a cada uno de los ministerios, incluyendo al de Defensa. En seguida, a nivel de este ministerio, se corta la parte de Defensa en cuatro pedazos, dejando uno para gastos comunes y repartiendo el resto entre el ejército, la armada y la fuerza aérea, en el transcurso de ásperas sesiones donde la lógica no siempre lleva la mejor parte. Al final, la armada le dirá al ministro de Defensa: "con la pata que me ha dado, he aquí lo

que puedo hacer y, sobre todo, lo que *no* puedo hacer". Enfrentado a una situación de esa naturaleza, el ministro podría perfectamente replicar: "entonces, Almirante, ¿cuánto es realmente lo que necesita y de qué?", poniendo así el dedo en la llaga de un problema extremadamente complejo.

No obstante, el Almirante Sir Ian Mc Geoch (8) aventura una solución al problema de repartición de la "torta", que hemos planteado. Antiguamente, nos recuerda este marino escocés, no resultaba difícil determinar qué era lo necesario para enfrentar cualquier alianza de fuerzas navales hostiles, como en los tiempos de Fisher y su política del "two power standard". (1) Bastaba fijar una cantidad de navíos de línea y fragatas, o de acorazados y cruceros, aun cuando su financiamiento no estuviera siempre a mano. Pero hoy la complejidad de la guerra naval hace absolutamente indispensable establecer un patrón sumamente objetivo para medir los requerimientos de la armada. Con este fin, Mc Geoch propone la tesis de que si se pudiera medir el grado de dependencia que un determinado país tiene del mar, entonces se contaría con una base concreta para decidir la proporción del presupuesto de defensa que le correspondería a la armada.

En efecto, supongamos que los requerimientos de la seguridad nacional sean preservar la integridad territorial, el desarrollo económico y el orden interno. El grado de dependencia del mar sería, entonces, proporcional a la extensión de la línea de la costa (y, por tanto, sus aguas territoriales y la zona económica exclusiva), comparada con las fronteras terrestres; a la proporción del P.G.B. derivado del uso del mar, como el comercio de ultramar, empresas y servicios marítimos, construcción y reparación de buques; a las actividades pesqueras; a la explotación de los fondos oceánicos; en fin, a la proporción de la población del país que participa en todas las actividades marítimas. Con estas cifras, dice Mc Geoch, se podría deducir la "sensibilidad política de cada país ante la interrupción, por el uso o

amenaza de la fuerza, de sus actividades basadas en el mar.

Aun así, al decidirse cuál sería la proporción de capacidades entre las fuerzas navales, de ejército y fuerza aérea, factores como la geografía, la amenaza de invasión por tierra y la amenaza de bombardeo aéreo, inevitablemente irán a modificar las consideraciones hechas previamente sobre la dependencia del mar. Ello, porque las actividades marítimas son de una importancia esencialmente económica, y una incursión hostil en aguas territoriales aparece como menos provocativa que una invasión por tierra o una violación del espacio aéreo.

Sin embargo, la negación del uso del mar para un país que depende de ese elemento lo estrangulará inevitablemente, y eso es algo que los estadistas jamás deben olvidar, concluye el Almirante Mc Geoch.

Un interesante método para cuantificar el presupuesto de una armada lo hemos encontrado en el análisis efectuado por el profesor Rolf Clark, ex oficial de la Armada de los Estados Unidos e investigador en la Universidad George Washington. (9) En él, estudia en detalle un interés de gran importancia para los Estados Unidos, cual es el acceso marítimo protegido hacia los mercados mundiales, que permita la venta de la producción industrial y agrícola norteamericana y le asegure el continuo abastecimiento de petróleo, materias primas y manufactura extranjera; el propósito del estudio es determinar si el presupuesto naval debiera ser considerado como una prioridad militar más alta que satisfacer los requerimientos de gastos de las otras ramas de la defensa.

En verdad, Estados Unidos no necesita de un gran ejército o fuerza aérea para defender sus propias fronteras, ni un poder naval de largo alcance para proteger sus costas en el Pacífico y Atlántico, ya que, como fuera demostrado en Vietnam y en Afganistán, la ocasional caída de territorios en un remoto lugar del mundo no significa

un riesgo para la seguridad física del país, ni tampoco amenaza automáticamente al bienestar material de la sociedad americana. En cambio, la interrupción del intercambio comercial mundial ocasionado por fuerzas navales hostiles más poderosas que las norteamericanas podría amenazar gravemente el bienestar norteamericano. Visto de este modo, dicen Abellera y Clark, las rutas marítimas protegidas contribuyen esencialmente a la seguridad de los Estados Unidos, y, en consecuencia, una flota no superada en potencial no sólo es importante sino que sobresale en importancia sobre muchas otras prioridades militares de un país orgulloso y próspero.

A fin de poder evaluar la singular importancia del poder naval, como también la prioridad relativa de las demandas de la armada al tesoro nacional, es necesario estudiar en qué forma la interrupción del comercio marítimo mundial podría afectar a los Estados Unidos, y también cómo se verían afectados sus aliados y otras naciones. Antes de proceder con ese estudio, advierten Abellera y Clark, debe reconocerse que ningún país depende tan absolutamente del comercio exterior como para que, al cortarse éste, se pueda extinguir su vida económica. Esta verdad, sumada al hecho que una parte del comercio internacional es transportado por tierra, significa que el daño ocasionado por la suspensión del tráfico marítimo al bienestar de un determinado país y, del mismo modo, el beneficio potencial que brinda un poder naval superior, deben ser medidos en grados de relatividad.

Hecho este preámbulo, dichos autores entran de lleno en un exhaustivo y documentado análisis para determinar el grado de dependencia que diversos países tienen en su comercio exterior, demostrando el significado que la seguridad de las comunicaciones marítimas tiene para diferentes naciones.

No es nuestra intención exponer aquí la interesante metodología aplicada por los

autores, pero bástenos decir que ella resulta enteramente satisfactoria para las recomendaciones del Almirante Sir Ian Mac Geoch, (8) en el sentido de cuantificar el grado de dependencia que un determinado país tiene de sus comunicaciones marítimas.

Finalmente, en cuanto a la magnitud ideal de una flota, L.W. Martin (10) ha expresado que el acelerado avance tecnológico y el enorme costo de los complejos sistemas de armas limitará por sí solo al número de naciones que dispondrán de todo el rango de armamento con que una fuerza naval bien balanceada debiera contar. En efecto, sólo hay una potencia naval que dispone actualmente de toda la gama de naves, vehículos y armas que la tecnología ha hecho posible, y, en consecuencia, para muchos problemas navales habrá dos tipos de soluciones: una para la Armada de los Estados Unidos y otra para el resto, aunque se reconoce el esfuerzo que la armada soviética está realizando bajo la dirección de Gorshkov para alcanzar esa capacidad máxima (su obra de referencia fue escrita en 1967).

Sin embargo, continúa Martin, el tamaño y prestigio de las armadas soviética y norteamericana no debe ocultar la existencia de muchas otras flotas pertenecientes a diversos países que no pueden considerarse políticamente insignificantes. Al contrario, estas armadas menores juegan un importante rol, tanto como factor en las grandes confrontaciones internacionales, como en la prosecución de intereses nacionales propios.

Conclusiones

- La flexibilidad es la más valiosa característica del poder naval. Para explotar-

la, debe lograrse un adecuado balance entre los medios y sus capacidades, que permitan al Estado afrontar el más amplio rango de contingencia (Gorshkov). En otras palabras, se deberá diseñar una flota bien equilibrada según el carácter previsto de la guerra donde será empleado el poder naval (J. Cable).

- Una fuerza naval resultará equilibrada en la medida que sea capaz de rechazar los ataques aéreos, submarinos y de superficie, a fin de ejercer positivamente el control del mar mediante una significativa capacidad de ataque y/o defensa de las comunicaciones marítimas, y de proyectar y/o rechazar operaciones contra la costa (G. Till).

- El presupuesto de una armada debe ser proporcional al grado de dependencia del mar que tenga el país, para lo cual es necesario determinar cuantitativamente la magnitud de esta "sensibilidad política" (Mc Geoch). Sólo las grandes potencias pueden permitirse el desarrollo de un poder naval capaz de luchar contra cualquier adversario y en cualquier tipo de conflicto. Las armadas más pequeñas, en cambio, deben diseñarse "a la medida" para fines específicos; mientras menor sea una armada, más limitados serán sus propósitos y, consecuentemente, mayor será la importancia de seleccionarlos correctamente. En este sentido, una adecuada apreciación será indispensable para garantizar el éxito, haciendo verdaderamente rentable la onerosa inversión que representa para un país en vías de desarrollo poseer una flota equilibrada para cumplir con su misión (J. Cable).

BIBLIOGRAFIA

- 1 GUILLERMO CONCHA BOISIER: "El diseño de una flota", *Revista de Marina* N° 1/1983, Vol. 100 N° 752.
- 2 JAMES CABLE, Sir; "Measuring maritime power", *revista Naval Forces* N° II/1983, Vol. IV.

- 3 GEOFFREY TILL: "Naval warfare as a whole", revista *Navy International*, Vol. 88 N° 5, mayo 1983.
- 4 J.E. MOORE: editorial del *Jane's Fighting Ships* 1978-79.
- 5 K.R. MENON: "The sea-denial option for smaller navies", revista *Proceedings*, marzo 1983.
- 6 SERGEI GORSHKOV: *La fuerzas navales, su historia y su presente*, Ed. Progreso, Moscú, 1976-1980.
- 7 PHILIPPE AUSSEUR: "La strategie des moyens", revista *Defense Nationale*, octubre 1982.
- 8 IAN MC GEOCH: "Sea dependence", revista *Naval Forces* N° 1/1983, Vol. IV.
- 9 JAMES W. ABELLERA y ROLF CLARK: "Sea power and U.S. interests", *A.E.I. Foreign Police and Defense Review*, Vol. 3 N°s 2 y 3, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C. and London, 1981.
- 10 L.W. MARTIN: *The sea in modern strategy*, Chatto and Windus, London, 1967, p. 15.

