

Capítulo 5

El fracaso de la integración político-militar durante la guerra de Vietnam: ¿dos tipos de liderazgo divergentes?

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602526.05>

Carlos Enrique Álvarez Calderón

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Ha existido tradicionalmente una fricción considerable entre los líderes políticos y militares sobre cuál es la mejor manera de integrar a las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en el proceso de toma de decisiones de seguridad nacional durante tiempos de paz y los de guerra. Por consiguiente, uno de los principales desafíos a los que parecen enfrentarse los Estados es la *integración político-militar* (IPM), o la capacidad para vincular estrechamente la estrategia militar con los objetivos políticos. Comprender las características de la IPM es importante tanto para académicos como para estrategas, pues a fin de explicar mejor por qué las guerras se desarrollaron y terminaron como lo hicieron, se necesita comprender los factores que afectan la coordinación entre los objetivos políticos y las misiones militares.

Palabras clave: integración político-militar, guerra de Vietnam, relaciones civiles-militares, seguridad nacional.

Carlos Enrique Álvarez Calderón

Doctorando, Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Magíster, Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Magíster, Coaching Ontológico Empresarial, Universidad San Sebastián, Chile. Politólogo, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Profesor e investigador asociado de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

<https://orcid.org/0000-0003-2401-2789> - Contacto: carlos.alvarez@esdeg.edu.co

Citación APA: Álvarez Calderón, C. E. (2023). El fracaso de la integración político-militar durante la guerra de Vietnam: ¿dos tipos de liderazgo divergentes? En S. Uribe-Cáceres & D. López Niño (Eds.), *Aproximación teórica a las nociones de la guerra y el liderazgo estratégico* (pp. 105-126). Sello Editorial ESDEG.
<https://doi.org/10.25062/9786287602526.05>

APROXIMACIÓN TEÓRICA A LAS NOCIONES DE LA GUERRA Y EL LIDERAZGO ESTRATÉGICO

ISBN impreso: 978-628-7602-51-9

ISBN digital: 978-628-7602-52-6

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602526>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes prieto”

Bogotá D.C., Colombia

2023



Introducción

Uno de los principales desafíos a los que parecen enfrentarse los Estados en tiempos de guerra es la IPM, o la capacidad para vincular estrechamente la estrategia militar con los objetivos políticos, pues la IPM determina si un Estado puede lograr o no sus objetivos estratégicos en la guerra. Alternativamente, si a los líderes les queda claro que el logro de sus objetivos de guerra iniciales es imposible, o que dichos objetivos solo pueden lograrse pagando costos mucho más altos que lo que inicialmente se anticipó, entonces las revisiones estratégicas ocurrirán solo cuando las FF. AA. del Estado sean sensibles a la dirección política.

Comprender las características de la IPM es importante para académicos y para estrategias, pues a fin de explicar mejor por qué las guerras se desarrollaron y terminaron como lo hicieron se necesita comprender los factores que afectan la coordinación entre los objetivos políticos y las misiones militares. Por su parte, los líderes estatales necesitan saber cuándo es más o menos probable que las FF. AA. bajo su mando respondan de manera adecuada a su orientación estratégica y, si es necesario, cómo estructurar mejor las relaciones cívico-militares.

Dentro de la literatura sobre las relaciones entre civiles y militares en tiempos de guerra, Cohen (2002) ofrece la explicación más influyente de los orígenes de la IPM. Según Cohen, la IPM es el producto de las cualidades de liderazgo de los altos funcionarios civiles; específicamente, cuando ejercen una gestión de sus organizaciones militares. En su opinión, los líderes civiles efectivos investigan e incitan a sus generales —y, si es necesario, los despiden— para garantizar que la guerra que se esté librando tenga la mejor oportunidad de lograr los objetivos políticos que se han establecido a un costo aceptable. Tal enfoque reconoce que, si bien los oficiales militares pueden llegar a tener amplia experiencia en los asuntos de la aplicación de la fuerza militar, cabe la posibilidad de que sus consejos no se

traduzcan en una estrategia efectiva al más alto nivel. En este sentido, los líderes civiles responsables deben involucrar a sus militares en un diálogo estratégico continuo, pero desigual, para alinear el comportamiento militar con los objetivos políticos (Cohen, 2022).

Pues bien, el sistema político estadounidense es el de una democracia liberal y, por lo tanto, existe una desconfianza inherente del pueblo estadounidense hacia la pertinencia de un gran ejército permanente (Lindell, 1995). En consecuencia, ha habido tradicionalmente una fricción considerable entre los líderes políticos y los militares sobre cuál es la mejor manera de integrar a las FF. AA. en el proceso de toma de decisiones de seguridad nacional durante tiempos de paz y de guerra. Antes de la Segunda Guerra Mundial, en el periodo entreguerras, la cuestión se resolvió al no tener un gran ejército permanente; luego, durante la Segunda Guerra Mundial, se logró un equilibrio exitoso que integró puntos de vista políticos y militares para formar una política de seguridad nacional. No obstante, la Guerra Fría alteró el equilibrio a medida que el punto de vista político se expandió y sofocó el punto de vista militar del proceso de elaboración de políticas de seguridad nacional. Y esta ampliación política resultó en un ejército separado del proceso de decisión de seguridad nacional durante la guerra de Vietnam. El resultado fue un fracaso de la IPM que generó la debacle política y militar de Estados Unidos en Vietnam.

La guerra de Vietnam

La guerra de Vietnam (1955-1975) es considerada uno de los principales conflictos de la Guerra Fría, ya que puso a prueba el poder militar estadounidense como no lo había hecho ninguna guerra anterior librada por ese país, salvo la guerra de Corea (1950-1953). Estados Unidos había salido clarísimamente victorioso en los grandes conflictos de la primera mitad del siglo XX, como las dos guerras mundiales; Álvarez et al. (2017) señalan que “durante las dos guerras mundiales en la primera mitad del siglo XX, los Estados Unidos asumieron una posición de poder preeminente en el mundo, al demostrar su capacidad para proyectar sus capacidades militares simultáneamente en varios teatros de operaciones” (p. 169).

Esta capacidad de velocidad, libertad de maniobra y logística esgrimida por el titán del norte en el teatro de operaciones de Europa y del Pacífico durante la Segunda Guerra Mundial fue producto de una estructura militar configurada para guerras de tercera generación. Pero la guerra de Vietnam fue una guerra de cuarta generación, con una lógica y dinámica muy distinta de la de los conflictos militares

anteriores, y que a la cultura estratégica estadounidense en seguridad y defensa de la época le costó mucho comprender (Daddis, 2014). En efecto, la guerra de Vietnam fue una guerra limitada para Estados Unidos, caracterizada por la naturaleza *limitada* de sus objetivos; es decir, fue limitada desde el punto de vista estadounidense, porque si bien Vietnam del Norte se presentaba como una amenaza a la estabilidad internacional, no representaba una amenaza existencial a la supervivencia del coloso septentrional.

Los objetivos limitados o ilimitados en la guerra dependen de la percepción de amenaza del adversario al que se vaya a enfrentar. Si al adversario se lo percibe como una amenaza existencial, los objetivos serán ilimitados y la conducción de la guerra será total. Si, por el contrario, al adversario por enfrentar no se lo percibe como una amenaza existencial a la propia supervivencia, los objetivos en la guerra serán limitados, con el uso limitado de capacidades militares. Por *objetivos limitados* se entiende debilitar política, económica y militarmente al enemigo para forzarlo a negociar. Por el contrario, los objetivos ilimitados buscan la aniquilación política, económica y militar del adversario, para imponerle los términos de la rendición que le plazcan al vencedor. Durante la Segunda Guerra Mundial, el Japón imperial representó para Estados Unidos una amenaza existencial, por lo que los objetivos fueron ilimitados, y, en consecuencia, el uso de medios por parte de los Estados Unidos fue ilimitado. En contraste, Vietnam del Norte no representaba una amenaza existencial para Estados Unidos; por lo tanto, “la guerra se apuntó a objetivos considerablemente menos grandiosos, por lo que los líderes políticos y militares norteamericanos encontraron mucha dificultad para diseñar estrategias nacionales y operacionales efectivas para obtener esos objetivos” (Álvarez et al., 2017, p. 170).

Antecedentes de la guerra de Vietnam

En el siglo XIX, Francia conquistó Vietnam, Camboya y Laos, donde creó la colonia de la Indochina francesa y dividió a Vietnam en tres partes: Tonkín, Annam y Cochinchina. Al reprimir las revueltas nacionalistas, los franceses mantuvieron el dominio colonial en dichos territorios hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando Indochina fue ocupada por los japoneses. Al final de dicho conflicto, el Viet Minh, liderado por los comunistas, declaró la independencia de Vietnam, pero Francia se esforzó por retomar el control de sus colonias. Después de una lucha prolongada, las guerrillas del Viet Minh derrotaron a los franceses en la primera guerra de

Indochina. Tras la Conferencia de Ginebra, Vietnam se independizó en dos Estados: Vietnam del Norte, bajo un régimen comunista, y Vietnam del Sur, bajo la órbita y protección de Estados Unidos.

Pero a partir de 1959, los líderes de Vietnam del Norte decidieron respaldar un levantamiento subversivo entre la población rural de Vietnam del Sur, ya que, si bien a finales de la década de 1950 Vietnam del Sur parecía ser próspero y estable, gracias a los más de 200 millones de dólares en asistencia militar y económica por parte de Estados Unidos cada año¹, poco o nada se hacía en la práctica para mejorar las condiciones en las zonas rurales de Vietnam del Sur, donde vivía el 90 % de la población (Bradley, 2009). En diciembre de 1960, se fundó el Frente Nacional para la Liberación de Vietnam del Sur (FNLVS); su ala militar, conocida como el Vietcong, se dividió en tres fuerzas operativas; la principal de ellas, compuesta por regulares de tiempo completo. Este, a su vez, se dividió en batallones y regimientos y, a partir de 1965, divisiones, que tenían una fuerza operativa de 7.350 hombres (Adams, 1994). También había fuerzas regionales de tiempo completo bajo el mando provincial y unidades guerrilleras de tiempo parcial, que se utilizaban principalmente para la defensa de las aldeas².

El FNLVS tenía como objetivos derrocar al gobierno de Vietnam del Sur y reintegrarlo a Vietnam del Norte. Para entonces, los insurgentes dominaban grandes áreas del delta del Mekong, las tierras altas centrales y las llanuras costeras. Su fuerza de combate había crecido hasta un estimado de 25.000 guerrilleros, mientras que el ala política del FNLVS tenía hasta 200.000 simpatizantes activos (Adams, 1994). Cuando parecía que las guerrillas del Vietcong y el ejército de Vietnam del Norte podrían convertirse en una seria amenaza, Estados Unidos envió ayuda, armas y entrenamiento a Vietnam del Sur para apuntalar el vacilante gobierno de Diem. En 1963, cuando el régimen de Diem perdió la guerra de guerrillas y se enfrentó a las protestas de los budistas vietnamitas y al caos en las calles, Estados Unidos respaldó un golpe militar en el que murió Diem. Al año siguiente, el incidente del golfo de Tonkín, que fue un enfrentamiento naval frente a Vietnam del Norte, llevó al Congreso estadounidense a autorizar una escalada indefinida de la participación militar de dicho país en Vietnam.

¹ Para 1960, dicha ayuda representaba hasta el 70 % del presupuesto total del país (Bradley, 2009).

² Los insurgentes atacaron a los funcionarios locales que tenían el poder para encarcelar de por vida o ejecutar a cualquier opositor comunista al régimen. A fines de 1960, más de 1.400 funcionarios gubernamentales habían sido asesinados (Adams, 1994).

Entre 1964 a 1968, Estados Unidos llevó a cabo una guerra por aire sobre Vietnam del Norte y una guerra terrestre en Vietnam del Sur, en un intento por preservar un Vietnam del Sur independiente y libre de interferencias comunistas. El poder aéreo estadounidense se empleó en un intento por coaccionar a Hanoi para que dejara de apoyar a la insurgencia del sur y evitar la intervención china en la guerra, mientras que el poder terrestre estadounidense, representado en el Ejército y el Cuerpo de Marines, se empleó para quebrar la insurgencia en el sur, y así evitar la prolongación del conflicto. Sin embargo, en términos de la IPM, las guerras aéreas y terrestres eran mundos aparte. Según Summers (1982), desde el punto de vista político, Estados Unidos quiso coaccionar a Hanoi desde el aire, exigir moderación a los chinos y estabilizar al gobierno de Vietnam del Sur. Desde el punto de vista de la estrategia militar, empleó dosis masivas, aunque restringidas, de poder aéreo contra el norte y envió cientos de miles de tropas al sur, pero con claras limitaciones geográficas en su uso.

La guerra aérea en Vietnam

Desde agosto de 1964 hasta julio de 1965, Estados Unidos libró la guerra aérea contra Vietnam del Norte en tres fases discernibles. En primer lugar, de acuerdo con Kaiser (2000), Lyndon Johnson ordenó, tras el incidente del golfo de Tonkín, ataques de represalia contra objetivos en el norte y, poco después, reforzó el poder aéreo estadounidense en Vietnam del Sur. En segundo lugar, en respuesta al ataque masivo con morteros en el aeródromo de Pleiku, en febrero de 1965, Washington respondió de nuevo con fuertes ataques de represalia contra el norte, seguidos poco después por la prolongada campaña de bombardeos conocida como *Rolling Thunder* (Clodfelter, 1989). En tercer lugar, a principios de abril de 1965, VanDeMark (1991) señala que Estados Unidos modificó su estrategia nivelando la intensidad de las operaciones *Rolling Thunder* y optando, en vez de ello, por centrarse en librar la guerra terrestre en el sur.

Ante la escalada de las operaciones militares en Indochina, la percepción de amenaza de la República Popular de China aumentó de manera significativa tras el incidente del golfo de Tonkín. En este punto, Mao Zedong ya no consideraba segura su frontera sur, por cuanto Estados Unidos había aumentado su capacidad de proyección de poder para atacar desde el aire el corazón de China (Zhai, 2000). En respuesta, Beijing inició un programa intensivo de movilización militar en el sur de China comprometiendo pilotos de cazas MIG con el gobierno de Vietnam del

Norte. Asimismo, aumentó su ofensiva diplomática denunciando el “imperialismo estadounidense”, comenzó una campaña de movilización interna que prepararía al pueblo chino para la guerra y emprendió un programa de reubicación industrial masiva que transfirió una cantidad considerable de activos económicos de China desde las fronteras hacia el interior del país (Jian, 2001). El inicio de la Operación Rolling Thunder por parte de Washington presentó a China un importante desafío de seguridad. A partir de abril de 1965, la República Popular China y Vietnam del Norte llegaron a una serie de acuerdos, como el envío de unidades de artillería anti-aérea y barrido de minas a Vietnam del Norte. Este fue el comienzo de un período de tres años de amplio apoyo militar, durante el que la República Popular China desplegó más de 320.000 soldados en Vietnam del Norte (Zhai, 2000).

En el verano de 1965, Estados Unidos tomó la decisión de pasar a una estrategia terrestre orientada a la ofensiva en el sur. Los efectos limitados que la campaña de bombardeos pareció tener sobre los líderes de Hanoi, junto con nueva información sobre la fuerza del Vietcong en el sur, se combinaron para crear una sensación de profunda frustración entre Johnson y sus principales asesores (Nalty, 2001), entre los cuales destacaba Robert McNamara³. Dada la preocupación por la falta de progreso en la campaña aérea, se decidió pasar a una estrategia de “contrainsurgencia” ofensiva, a fin de aumentar el tamaño y las capacidades de las fuerzas terrestres de Estados Unidos en el sur, y “estabilizar” el tempo de Rolling Thunder. Con base en su comprensión de las intenciones chinas, era claro, para los principales formuladores de políticas, que el único aspecto de la estrategia estadounidense en Vietnam que estaba abierto a alteración era la intensidad del esfuerzo terrestre en el sur.

El enfoque principal en sí fue el despliegue de más tropas en Vietnam del Sur; la administración Johnson anunció el 6 de julio de 1965, un compromiso de 55.000 soldados adicionales, pero renunció a llamar a las reservas. La razón, afirmó McNamara, era minimizar “las acciones que podrían inducir a la China comunista o a la Unión Soviética a tomar iniciativas que de otro modo no podrían emprender” (Kaiser, 2000, p. 478), intentando reducir la probabilidad de provocar reacciones por parte de cualquiera de las potencias comunistas. Pero el 28 de julio de 1965 Johnson anunció que había decidido aumentar la fuerza estadounidense en Vietnam del Sur a 125.000 hombres (Kaiser, 2000). No se hizo mención de la

³ Robert S. McNamara (1916-2009) fue uno de los más importantes secretarios de Defensa de la historia estadounidense (Shapley, 1993). Es considerado el “padre” del planeamiento estratégico en el gobierno federal de Estados Unidos.

campaña aérea, porque no se había producido ningún cambio fundamental en la estrategia; en última instancia, la guerra aérea fracasó en lo militar, primero, porque la cantidad de presión coercitiva aplicada contra Vietnam del Norte nunca fue suficiente para cambiar el comportamiento de Hanoi, y segundo, porque el concepto estratégico aplicado por Washington (gradualismo acompañado de frecuentes pausas en los bombardeos) convenció a Hanoi de que podría sobrevivir a la guerra contra Estados Unidos (Nalty, 2001).

A pesar de sus limitaciones inherentes, se adoptó este enfoque porque era el único disponible, dado el objetivo primordial de evitar la intervención china. Los funcionarios en Washington entendieron, correctamente, que una aplicación demasiado fuerte del poder aéreo podría llevar a la República Popular China a la guerra, y la estrategia aérea adoptada fue un resultado directo de dicha preocupación. En resumen, la guerra aérea contra Vietnam del Norte fracasó debido a un compromiso entre los objetivos de coaccionar a Hanoi y evitar la intervención china directa. Debido a que los objetivos políticos y las operaciones militares se hallaban estrechamente integrados, Washington estaba en condiciones de modificar la guerra aérea desde el principio para evitar la posibilidad, muy real, de una intervención china contra las fuerzas estadounidenses.

La guerra terrestre en Vietnam

Mientras la prosecución de la guerra aérea contra Vietnam del Norte se vio fuertemente influenciada por los cambios en el entorno estratégico, Estados Unidos libró una guerra terrestre en Vietnam del Sur de 1965 a 1968, por causa de la amenaza que representaban, para el gobierno de Vietnam del Sur, las actividades de una insurgencia comunista emprendida en dicho territorio por el Vietcong y el Ejército de Vietnam del Norte. De acuerdo con Krepinevich (1986), la insurgencia vietnamita se estaba alejando, en julio de 1965, de las operaciones guerrilleras de la segunda fase de la teoría de la guerra popular prolongada (equilibrio estratégico), hacia operaciones convencionales a gran escala, como quedó dispuesto en la tercera fase de la guerra popular prolongada (ofensiva estratégica).

Pero con la introducción de las fuerzas terrestres estadounidenses, a mediados de 1965, el equilibrio de fuerzas rápidamente se volvió en contra del Vietcong. Además, la forma principal como Estados Unidos emprendió la guerra en el sur (formaciones a gran escala que empleaban grandes dosis de potencia de fuego explotando sistemas de armas tecnológicamente avanzados) tenía buenas

posibilidades de derrotar a los oponentes de Vietnam del Sur. Si los insurgentes hubieran permanecido comprometidos con las operaciones al estilo de la tercera fase, es probable que Estados Unidos hubiese podido asegurar sus objetivos políticos en la guerra, ya que un enfrentamiento convencional habría garantizado la destrucción de las fuerzas norvietnamitas. Empero, en un tiempo relativamente corto, los insurgentes volvieron al estilo de combate de la segunda fase, una vez fue claro que no podían competir con la tecnología ni la potencia de fuego de Estados Unidos (Krepinevich, 1986).

Esta adaptación estratégica por parte del Vietcong no fue igualada por el ejército estadounidense. Más bien, el Comando de Asistencia Militar siguió llevando a cabo la guerra terrestre, apegado a las líneas de la doctrina convencional del Ejército de Estados Unidos, adecuadas para una guerra de tercera generación, pero no para una de cuarta generación. El efecto de tal rigidez estratégica tendría efectos profundamente negativos en la capacidad estadounidense para lograr sus objetivos militares y políticos en la guerra (Nagl, 2005). El objetivo de la insurgencia al volver a la guerra de guerrillas era expandir su base de apoyo entre la población atacando a los líderes del gobierno local y ganando control sobre la población, ya que el cultivo de vínculos entre la insurgencia y la población se consideró fundamental, dada la introducción de tropas estadounidenses. A través de la coerción y la persuasión de la población, las fuerzas guerrilleras intentaron protegerse y abastecerse, así como demostrar la incapacidad del gobierno de Vietnam del Sur para detener la marea de la revolución.

A fin de combatir eficazmente la insurgencia en segunda fase, Vietnam del Sur y Estados Unidos debían tener como objetivo principal la seguridad de la población. Solo al cortar los vínculos entre las guerrillas y la población, ambos actores podrían negarle a la insurgencia norvietnamita su principal fuente de fuerza. Las operaciones de búsqueda y destrucción a mayor escala, del tipo empleado por Estados Unidos, no fueron simplemente improductivas en la lucha contra el Vietcong y el Ejército del Norte de Vietnam, sino que fueron contraproducentes. Depender tanto de la potencia de fuego proporcionó una advertencia anticipada a las guerrillas de que se avecinaban ataques y corrían riesgos sustanciales de alienar a la población. Además, este tipo de operaciones no podía garantizar la seguridad de la población, ya que los aldeanos continuaban siendo susceptibles a las acciones de coerción y adoctrinamiento por parte de las fuerzas guerrilleras (Krepinevich, 1986).

El Ejército de Estados Unidos empleó una estrategia de desgaste contra el Vietcong y el Ejército del Norte de Vietnam, con la intención de llegar a un punto

donde las pérdidas del enemigo superaran su capacidad para reemplazarlas con nuevas fuerzas. Como lo explicó William Westmoreland, comandante general del Comando de Asistencia Militar en Vietnam,

[...] no veo ninguna alternativa práctica, aparte de la guerra nuclear, para continuar como estamos, preparándonos para el largo plazo mediante la construcción de nuestras fuerzas e instalaciones con el objetivo de obtener una ventaja cualitativa y margen cuantitativo sobre el enemigo que lo desgastará. (Daddis, 2014, p. 239)

El plan del General Westmoreland para lograr la victoria se desarrollaría en tres pasos (Westmoreland, 1989): 1). Estados Unidos buscaría la estabilización de la guerra para fines de 1965, utilizando el compromiso de 44 batallones que Johnson acordó en julio de ese año; 2) En 1966 se emplearían 24 batallones adicionales para reanudar la ofensiva contra las fuerzas enemigas; 3). Se llevarían a cabo operaciones de limpieza con el objetivo de destruir las fuerzas insurgentes restantes en el Sur.

Crítica para el éxito de este plan fue la capacidad de Estados Unidos para obligar al Vietcong y el Ejército de Vietnam del Norte a librar batallas campales. Al hacerlo, la potencia de fuego estadounidense podría desgastar a las fuerzas enemigas a un ritmo más rápido que al que podrían ser reemplazadas. Según Tomes (2007), la métrica principal por la cual se juzgaría este enfoque fue el “recuento de cadáveres”, el cual se centraba en el número de soldados enemigos muertos en acción, y que llevaría a que el Comando de Asistencia Militar en Vietnam diese más importancia al recuento de cadáveres que a la seguridad de la población. Sin embargo, la estrategia de deserción no logró alcanzar el punto de inflexión requerido ni proporcionó a los comandantes del Ejército el incentivo para informar con precisión el progreso.

Por un lado, el uso de gran potencia de fuego dio aviso previo a las fuerzas guerrilleras de las intenciones del Ejército; como tal, los insurgentes conservaron la capacidad para dictar el momento y la intensidad de las batallas. Y aunque el Ejército dio de baja a muchas fuerzas insurgentes, la estrategia estadounidense dominante no pudo desvincular a la población del Vietcong y el Ejército de Vietnam del Norte, por lo cual la insurgencia pudo aumentar continuamente su número. Por otro lado, al basarse en el recuento de cadáveres como medida clave del éxito, los comandantes recibieron un incentivo para inflar el número de soldados enemigos asesinados. Tales estadísticas alteradas se lograron fácilmente debido a

la dificultad inherente de diferenciar entre un insurgente y un aldeano. Además, “aumentar el conteo a menudo brindaba una elegante explicación de por qué una unidad estadounidense en particular sufrió muchas bajas en un enfrentamiento” (Krepinevich, 1986, p. 202).

A medida que pasó el tiempo, los funcionarios estadounidenses se preocuparon cada vez más por la viabilidad del enfoque de guerra del Comando de Asistencia Militar en Vietnam. No obstante, Schandler (1999) explica que, a pesar de que muchos en la Oficina del Secretario de Defensa estaban convencidos de que la estrategia de desgaste no conduciría a la victoria militar, esta se mantuvo. La continuidad estratégica se debió, en gran medida, a que el Ejército no había sufrido una derrota sustancial en el campo de batalla, pero para la administración de Johnson, esa “derrota” llegó con la Ofensiva del Tet, a principios de 1968. Aunque las fuerzas estadounidenses pudieron resistir la ofensiva y asestar un golpe sustancial a la insurgencia, la Ofensiva del Tet demostró claramente los límites de la estrategia estadounidense; para responder al ataque, Westmoreland solicitó el envío de 10.500 soldados adicionales (Daddis, 2014).

Al mismo tiempo, el Estado Mayor Conjunto instó a Johnson a dar un paso que el presidente había rechazado hasta aquel momento: la convocatoria de las reservas de las Fuerzas Miliare (FF. MM.). En su opinión, la capacidad de Estados Unidos para enfrentar los desafíos planteados por la Ofensiva del Tet, y a fin de garantizar que Estados Unidos poseyera un nivel mínimo de preparación para enfrentar contingencias adicionales, estaba en duda si el presidente se negaba a movilizar las reservas (Herring, 2002). Asombrado por las capacidades del Vietcong y el Ejército de Vietnam del Norte para lanzar la ofensiva, el mandatario estadounidense finalmente se percató de que la victoria en Vietnam no era una posibilidad; por consiguiente, el enfoque del Ejército había perdido toda credibilidad con el presidente y sus principales asesores (Schulzinger, 1997), por lo que fue necesario diseñar un plan de retirada que conduciría a los Acuerdos de París y al final de la guerra de Vietnam.

Mientras Estados Unidos se alejaba tambaleándose del fracaso en Vietnam, el trágico costo fue impactante: casi 58.000 militares estadounidenses y más de 700.000 norvietnamitas muertos. Y como era de esperarse, los líderes militares estadounidenses comenzaron a buscar una explicación de lo que salió mal; en particular, los líderes del poderío aéreo estadounidense declararon que los políticos habían impedido que los militares cumplieran su misión. Declararon que el uso gradual del poderío aéreo y las reglas de combate demasiado restrictivas, impuestas

por prohibiciones políticas, llevaron a desperdiciar el poderío aéreo en una guerra de desgaste sin sentido. Los líderes del poder aéreo afirmaron que las limitaciones políticas impidieron que el poder aéreo obtuviera la victoria en Vietnam, y citaron la ofensiva de bombardeo de once días, de 1972, Linebacker U, como una demostración de que el poder aéreo puede ganar guerras limitadas si no se ve obstaculizado por incómodos controles políticos. El almirante Grant Sharp, comandante operativo del Comando del Pacífico durante el Rolling Thunder, declaró: “nuestro poderío aéreo no nos falló; fueron quienes tomaron las decisiones lo que falló” (Kearns, 1976, p. 208).

Análisis del fracaso de la integración político-militar en la guerra de Vietnam

Como ya se explicó, el resultado de la guerra aérea fue el de una oportuna compensación racional entre objetivos en competencia. Aunque Estados Unidos no pudo coaccionar a Hanoi, sí pudo evitar la intervención china en la guerra, y evitó así que la guerra limitada en Vietnam escalara a una guerra ilimitada de nefastas consecuencias para la seguridad internacional. Los principales formuladores de políticas en Washington pudieron enfrentar esta disyuntiva directamente porque los fines políticos y los medios militares se hallaban estrechamente integrados. Por el contrario, la guerra terrestre fracasó debido a la adopción de una estrategia inapropiada por parte de una organización aislada e inmune a la dirección de sus superiores en Washington. De 1965 a 1968, Estados Unidos empleó el poder terrestre para lograr un objetivo ilusorio, y el resultado final fue una derrota estratégica, debido a que los fines políticos se compaginaron mal con la estrategia adoptada por el Ejército.

Pero, ¿qué explica estos resultados divergentes? Una explicación se centra en la naturaleza de las culturas estratégicas de las FF. AA. y el conjunto de la comunidad de defensa⁴. En efecto, numerosos estudios (Snyder, 1977; Wendt, 1995; Desch, 1998; Hudson; 1999; Bloomfield, 2012; Haglund, 2014) han coincidido en

4 La *comunidad de defensa* de un Estado comprende el liderazgo político y militar de un Estado, así como las instituciones que son responsables de dar forma a la política de seguridad y a los procesos de transformación militar. Con base en lo anterior, una comunidad estratégica se compone de las FF. AA., las agencias de inteligencia y los elementos ejecutivos y legislativos del Gobierno que se ocupan de los asuntos exteriores y de la seguridad externa e interna, así como del complejo industrial de defensa y los tanques de pensamiento asociados (comunidad académica).

que las culturas organizacionales de las comunidades de defensa tienen un profundo impacto en la forma como los Estados emplean sus FF. MM. y en cuándo lo hacen. Según Gray (1981), una *cultura estratégica* consiste en un conjunto de creencias influenciadas por características nacionales que son exclusivas de un actor; estas características incluirán la geografía, el desarrollo económico, la filosofía política y las tradiciones, la historia nacional y la autocaracterización de su propia ciudadanía. Por ende, el concepto *cultura estratégica* se usa a menudo para analizar la formulación de políticas nacionales, por cuanto sugiere que diferentes comunidades de seguridad piensan y se comportan de manera diferente sobre asuntos estratégicos.

Por lo anterior, la cultura organizacional —es decir, el patrón de suposiciones, ideas y creencias que prescriben cómo un grupo debe adaptarse a su entorno externo y manejar sus asuntos internos— juega un papel fundamental en la determinación de las prioridades y comportamientos de las FF. AA. tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz. Pues bien, la mayor parte de lo que hacen los militares a diario ocurre durante tiempos de paz, y los estándares derivados internamente tienden, necesariamente, a centrarse en modos de conducta; al hacerlo, es probable que las organizaciones militares no se concentren en los objetivos que se les podrían asignar, sino, más bien, en los medios por los cuales deben actuar. Este enfoque tiene un impacto directo en el comportamiento del Estado en tiempos de guerra.

De acuerdo con Legro (1995), las preferencias y objetivos de las organizaciones militares se vuelven más destacados que los de otras organizaciones estatales durante la guerra, porque los militares están organizados jerárquicamente, con un conjunto uniforme de creencias, porque poseen el monopolio de la experiencia en un área temática compleja y porque el marco de tiempo para la acción es muy corto. Bajo estas condiciones, los líderes civiles recurren a los militares de manera más voluntaria y menos crítica que como lo harían en tiempos de paz. En el caso de Vietnam, el enfoque de cultura organizacional espera un desajuste significativo entre los objetivos políticos buscados y los medios militares empleados para lograr esos fines tanto en la guerra terrestre como en la guerra aérea. La gran mayoría de los oficiales uniformados creía que guerras limitadas como la de Vietnam, libradas en la periferia del principal teatro estratégico de la Guerra Fría, eran una distracción fundamental de la estrategia de contención contra la Unión Soviética.

Esas preferencias estaban, además, codificadas doctrinalmente; por ejemplo, el enfoque de guerra del Ejército de Estados Unidos se basaba en un conflicto

de intensidad media, con una fuerte inclinación por el uso masivo de la potencia de fuego para destruir al enemigo y mitigar las bajas estadounidenses. Para el Ejército, las guerras del pasado reciente confirmaban ese enfoque, ya que, tanto en la Segunda Guerra Mundial como en la guerra de Corea, el Ejército empleó una potencia de fuego masiva en un intento de sustituir el material por las fuerzas de combate. En términos del oponente en una guerra futura, el Ejército de Estados Unidos se centró casi exclusivamente en la Unión Soviética y planeó extensamente una guerra general en Europa. El predominio de la amenaza soviética significó que en tiempos de paz el Ejército basara constantemente su planificación en los peores escenarios. Con el tiempo, dicho enfoque se tradujo en una preferencia por la amenaza: los oficiales del Ejército consideraban que la planificación de la guerra con la Unión Soviética era el objetivo de sus carreras, por lo que se prestó poca atención a otros oponentes potenciales y, más grave aún, a la consideración de otros modos de guerra (Long, 2008). Si bien la guerra de Corea reivindicó el enfoque preferido del Ejército para librar la guerra, la escala y el alcance de las operaciones militares impuestas por el liderazgo civil se consideraron inaceptables. Y tras la intervención china en la guerra de Corea, los líderes civiles impusieron limitaciones a la conducta de los líderes militares. Esta actitud significó que, en el futuro, los oficiales del Ejército harían todo lo posible para evitar ser colocados en una posición de librar guerras sin un importante grado de autonomía.

El desapego de los militares de las decisiones de seguridad nacional comenzó en la cima de la administración Johnson. El presidente Johnson claramente no confiaba en los militares, y dependió menos de los consejos militares que cualquier presidente estadounidense desde Woodrow Wilson (Karnow, 1984). La raíz de esta desconfianza surgió de la experiencia de la guerra de Corea, cuando el general MacArthur, durante la ofensiva aliada en Corea del Norte, no solo propició con sus temerarias acciones el ingreso de China en la guerra, sino que también recomendó usar armas nucleares en el conflicto una vez China y Corea del Norte obligaron a las fuerzas aliadas a retroceder. Sin embargo, la acción crítica que alejó a los líderes militares del liderazgo político —y por ende, del equilibrio político-militar— no fue el rechazo de los consejos sobre la escalada de la guerra, sino el férreo control político ejercido por la administración Johnson.

El presidente Johnson también ordenó restricciones políticas que limitaron aún más las operaciones aéreas; hubo muchas detenciones de bombardeos —la más larga de las cuales duró más de 37 días, con la excusa de aumentar el esfuerzo de propaganda y, en otras ocasiones, para conmemorar el cumpleaños de

Buda— (Herring, 2002). El énfasis de Johnson en ocuparse preferentemente de su agenda interna también desconectó a las FF. AA. de la política interna del Estado; de acuerdo con Kearns (1976), el programa de la Gran Sociedad (*Great Society*), del presidente Johnson, fue el punto central de su agenda nacional que promovió las reformas sociales más radicales desde el programa del Nuevo Pacto (*New Deal*), de Franklin D. Roosevelt. Por su parte, Johnson vio que el *New Deal* se había sofocado por la Segunda Guerra Mundial, ante lo cual estaba decidido a no permitir que el tema de Vietnam tomara el centro de atención de la política estadounidense.

Robert McNamara, secretario de Defensa de Johnson, también desempeñó un rol importante en alejar a los militares del proceso de toma de decisiones político-militares. McNamara elevó la planificación estratégica individual de las FF. MM. al nivel departamental asignándola a unidades de análisis de sistemas y gestión financiera (Halberstam, 1992). El secretario McNamara consideraba que la planificación estratégica del Pentágono debía tener una orientación cuantitativa, buscando producir eficiencias en el sistema militar y opciones que integraban a todas las fuerzas para lograr este objetivo; ello generaría un feroz resentimiento entre las fuerzas, cuya preciada autonomía estaba sitiada ahora por tecnólogos civiles. Según Tarpgaard (1995), en los años posteriores al establecimiento de la Oficina del Secretario de Defensa, el titular de dicha cartera era más un árbitro que el líder real. Los predecesores de McNamara, desde James V. Forrestal, en 1947, hasta Thomas S. Gates, actuaron como árbitros en las continuas luchas entre el Ejército, la Armada y la recién creada Fuerza Aérea por misiones y participación presupuestaria; y antes de McNamara, el secretario de la Defensa de Estados Unidos no tenía el personal ni los recursos para tomar decisiones informadas e independientes.

Ahora bien, si se entiende *análisis* como la recolección y procesamiento de información relevante para la toma de decisiones racionales e informadas, entonces el análisis en el planeamiento de defensa de Estados Unidos antecede a la era de McNamara. Pero lo que cambiaría con McNamara sería la institucionalización del análisis en el interior del Departamento de Defensa estadounidense, así como su activo uso para imponer control gerencial sobre los servicios individuales de las FF. AA. de Estados Unidos, lo que, por obvias razones, generó descontento entre el liderazgo militar estadounidense. La primera reforma importante de McNamara fue revisar el presupuesto del Departamento de Defensa para reflejar las misiones militares de las que era responsable. McNamara consideraba que lo que Estados Unidos necesitaba era una estrategia de respuesta flexible, capaz de enfrentar todos los niveles de conflicto, desde la Guerra Fría, pasando por la *guerra limitada*,

hasta la *guerra total*” Por consiguiente, los tres servicios militares se reorganizarían de manera similar a comandos operativos, mientras que los tres departamentos de servicio se organizarían para movilizarlos, entrenarlos y apoyarlos (Halberstam, 1992).

Pero ante la flexibilidad exigida en las reformas implementadas por McNamara y sus subordinados civiles, se comenzaron a tomar de manera rutinaria decisiones operativas sin consejo militar. Esto no solo tendió a alejar al jefe del Estado Mayor Conjunto de McNamara, sino que complicó aún más una relación ya antagónica que existía entre el jefe del Estado Mayor Conjunto y su jefe civil. Y aunque el Ejército estuvo “políticamente” separado durante los primeros años en Vietnam, los líderes militares también demostraron una falta de conciencia política al hacer recomendaciones estratégicas al gobierno civil, ya que los líderes militares repetidamente presentaban al presidente Johnson y a McNamara propuestas que no estaban en sintonía con la política del gobierno de turno. Alimentó esta desconfianza política hasta el final de la guerra de Vietnam, la revelación en 1972 de que altos oficiales militares falsificaban informes de misiones.

Conclusiones

Cuando Clausewitz (1989) afirmó que la guerra es una continuación de la política por otros medios, propuso la siguiente pregunta:

[...] la única pregunta, por lo tanto, es si, cuando se planea la guerra, el punto de vista político debe dar paso al puramente militar (si es que un punto de vista puramente militar es concebible): es decir, ¿debería desaparecer por completo o subordinarse, o el punto de vista político debe seguir siendo dominante y el militar debe subordinarse a él?. (p. 76)

Esta es una pregunta que todos los gobiernos —y ciertamente, los gobiernos democráticos— han tenido que responder. En la experiencia estadounidense, los puntos de vista político y militar rara vez se equilibran en el proceso de formulación de políticas de seguridad nacional. Desde los inicios revolucionarios, el punto de vista militar en tiempos de paz tuvo poca influencia en la política de seguridad nacional. Durante la guerra, el punto de vista militar ganó considerable credibilidad y se convirtió en una parte importante de la política de seguridad nacional.

La Guerra Fría cambió este patrón tradicional, y cuando Estados Unidos entró en guerra en Vietnam, el punto de vista militar no equilibró el punto de vista político. Sin embargo, tras el fracaso de Vietnam, se aplicaron correcciones al proceso de IPM. Los puntos de vista políticos y militares equilibrados son la clave para la toma de decisiones más efectivas en la política de seguridad nacional. Y en las dos décadas que siguieron a la guerra de Vietnam, tanto los puntos de vista políticos como los militares en Estados Unidos lograron un equilibrio durante la guerra del Golfo, en 1991, mediante varias correcciones políticas y militares para asegurarse de que “nunca más” hubiera otro Vietnam.

Cuando los líderes civiles y militares tienen acceso a múltiples fuentes institucionales de información, y cuando la información fluye libre entre las organizaciones de seguridad nacional en los niveles más bajos, es más probable que los líderes civiles y militares dominen el proceso de formulación de políticas estratégicas. En tales condiciones, los líderes civiles pueden comprender mejor el entorno estratégico, diseñar y ejecutar políticas de seguridad y defensa complejas, y ser menos vulnerables a las preferencias estratégicas culturalmente determinadas de los militares. Por el contrario, cuando los líderes civiles reciben información vital únicamente de las FF. AA., y cuando se comparte poca información entre las organizaciones que componen la comunidad de defensa, es probable que las FF. AA. tengan una influencia suprema en el proceso de toma de decisiones estratégicas. En este caso, la cultura organizativa de las FF. AA. determinará las preferencias del Estado y el enfoque de la guerra.

Pero como explicación de las fuentes de IMP, el argumento del *mando supremo* civil, de Cohen (2002), contiene dos limitaciones importantes. En primer lugar, debido a su enfoque en el liderazgo individual, dedica poca atención analítica al entorno institucional en el que se ejerce el liderazgo, y a la capacidad de los líderes para superar los poderosos impedimentos estructurales a la coordinación político-militar. Si bien Cohen (2002) reconoce que los militares profesionales poseen características distintivas que los inclinan a buscar la autonomía, su enfoque se centra directamente en las capacidades de los líderes para forzar la IMP. Sin embargo, como los estudiosos de las culturas organizacionales han reconocido durante mucho tiempo, los militares a menudo se resisten a la dirección intencional, incluso por parte de los líderes civiles más dotados. Por lo tanto, la pregunta crítica sigue siendo: *¿En qué condiciones pueden los líderes romper las culturas militares para alinear efectivamente el comportamiento militar con los objetivos políticos en la guerra?*

En segundo lugar, el argumento del mando supremo no ofrece una explicación satisfactoria de la variación de la IPM en un caso crítico: la guerra de Vietnam, de 1964 a 1968. La descripción que hace Cohen (2002) de este patrón es concisa y precisa. El presidente Lyndon B. Johnson restringió los objetivos de bombardeo en Vietnam del Norte por la sensata razón de que no quería involucrar a China ni a Rusia en un conflicto mayor. La campaña en el sur, que incluyó bombardeos masivos y misiones de búsqueda y destrucción, fue el producto de un ejército convencional que entendía la guerra principalmente en términos de matar al enemigo, y no de luchar contra una insurgencia. Sin embargo, la explicación de Cohen (2002) de este patrón es incompleta, pues su argumento no reconoce que, así como los oficiales del Ejército lucharon para mantener el control sobre la estrategia terrestre en el sur, también lo hicieron los oficiales de la Fuerza Aérea en la guerra de Vietnam del Norte. Tanto el Ejército como la Fuerza Aérea estadounidenses poseían culturas organizativas poderosas, ninguna de las cuales proporcionaba un enfoque estratégico que coincidiera con los objetivos políticos, pero solo una determinaba directamente la elección estratégica. Por otro lado, el trato de Cohen al presidente y sus principales asesores sugiere que, si bien Johnson no logró la integración político-militar en la guerra terrestre, su desempeño fue muy superior en la guerra aérea.

Referencias

- Adams, S. (1994). *War of Numbers: An Intelligence Memoir of the Vietnam War's Uncounted Enemy*. Steerforth Press.
- Álvarez, C., Santafé, J., & Urbano, O. (2017). Metamorphosis Bellum: ¿Mutando a Guerras de Quinta Generación? En Álvarez, C. (Ed.), *Escenarios y Desafíos de la Seguridad Multidimensional en Colombia*, (pp. 145-248). Sello Editorial Esdeg.
- Bloomfield, A. (2012). Time to Move On: Reconceptualizing the Strategic Culture Debate. *Contemporary Security Policy*, 33(3), 437-61.
- Bradley, M. (2009). *Vietnam at War*. Oxford University Press.
- Clausewitz, C. von (1989). *On War*. Princeton University Press.
- Clodfelter, M. (1989). *The Limits of Air Power: The American Bombing of North Vietnam*. Free Press.
- Cohen, E. (2002). *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*. Free Press.
- Daddis, G. (2014). *Westmoreland's War: Reassessing American Strategy in Vietnam*. Oxford University Press.
- Desch, M. (1998). Culture Clash: Assessing the Importance of Ideas in Security Studies. *International Security*, 23(1), 141-170.
- Gray, C. (1981). National Style in Strategy: The American Example. *International Security*, 6(2), 35-57.
- Haglund, D. (2014). What Can Strategic Culture Contribute to Our Understanding of Security Policies in the Asia-Pacific Region? *Contemporary Security Policy*, 35(2), 310-28.
- Halberstam, D. (1992). *The Best and the Brightest*. Ballantine.
- Herring, G. (2002). *America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950-1975*. McGraw-Hill.
- Hudson, V. (1999). Cultural Expectations of One's Own and Other Nation's Foreign Policy Action Templates. *Political Psychology*, 20(4), 767-801.
- Jian, C. (2001). *Mao's China and the Cold War*. University of North Carolina Press.
- Kaiser, D. (2000). *American Tragedy: Kennedy, Johnson, and the Origins of the Vietnam War*. Harvard University Press.
- Karnow, S. (1984). *Vietnam: A History*. Penguin Books.
- Kearns, D. (1976). *Lyndon Johnson and the American Dream*. Harper & Row.
- Krepinevich, A. (1986). *The Army and Vietnam*. Johns Hopkins University Press.
- Legro, J. (1995). *Cooperation Under Fire: Anglo-German Restraint During World War II*. Cornell University Press.
- Lindell, J. (1995). *Political-Military Integration the American Experience*. Maxwell Air Force.

- Long, A. (2008). *Doctrine of Eternal Recurrence: The US Military and Counterinsurgency Doctrine*. Rand Corporation.
- Nagl, J. (2005). *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*. University of Chicago Press.
- Nalty, B. (2001). *Air War Over South Vietnam, 1968-1975*. US Air Force Press.
- Schandler, H. (1999). US Military Victory in Vietnam: A Dangerous Illusion? En McNamara, R., Blight, J., & Brigham, R. (Eds.). *Argument Without End: In Search of Answers to the Vietnam Tragedy*, (pp. 313-371). Public Affairs.
- Schulzinger, R. (1997). *Time for War: The United States and Vietnam, 1941-1975*. Oxford University Press.
- Shapley, D. (1993). *Promise and Power: The Life and Times of Robert McNamara*. Little Brown.
- Snyder, J. (1977). *The Soviet Strategic Culture: Implications for Nuclear Options*. Rand Corporation.
- Summers, H. (1982). *On Strategy: A Critical Analysis of the Vietnam War*. Random House.
- Tarpgaard, P. (1995). McNamara and the Rise of Analysis in Defense Planning: A Retrospective. *Naval War College Review*, 48(4), 67-87.
- Tomes, R. (2007). *US Defense Strategy from Vietnam to Operation Iraqi Freedom: Military innovation and the new American way of war, 1973-2003*. Routledge.
- VanDeMark, B. (1991). *Into the Quagmire: Lyndon Johnson and the Escalation of the Vietnam War*. Oxford University Press.
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 20(1), 73-94.
- Westmoreland, W. (1989). *A Soldier Reports*. Da Capo Press.
- Zhai, Q (2000). *China and the Vietnam Wars, 1950-1975*. University of North Carolina Press.