LUIS MEDINA PEÑA

EL SISTEMA BIPOLAR EN TENSION

(La crisis de octubre de 1962)

08
88
a.69
ej. 5

JORNADAS 69

COLEGIO DE MEXICO

308/J88/no.69/ej.5 193776

Medina Peña,

El sistema bipolar ...

aem.

Fecha de vencimiento

JORNADAS 69

EL COLEGIO DE MÉXICO

Centro de Estudios Internacionales

LUIS MEDINA PEÑA

EL SISTEMA BIPOLAR EN TENSION

(La crisis de octubre de 1962)

EL COLEGIO DE MEXICO
308/188/no.69/ej.5
3 905 0014056 S

JORNADAS 69

EL COLEGIO DE MEXICO

CE
301
J 8x

193776.

Primera edición, 1971

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.

The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: https://creativecommons.org/licences/by-nc-nd/4.0/

Derechos reservados conforme a la ley
© 1971, El Colegio de México
Guanajuato 125, México 7, D. F.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

Presentación 1

I. El marco conceptual 5
Sistema y aproximaciones 7
La teoría de Kaplan 12
El sistema bipolar 17
La interacción 21

II. Los actores principales y sus capacidades 23

La capacidad estratégica soviética 25
La capacidad norteamericana 45

III. Los actores secundarios 52

Los actores principales y sus posiciones 52
Las posiciones de los actores secundarios 59
Evaluación de Naciones Unidas 66

IV. La respuesta norteamericana 70

El gobierno norteamericano y las presiones internas y externas 71
La confección de la respuesta 75
El anuncio de la respuesta y su ejecución 82

V. La reacción soviética 89

Las primeras reacciones soviéticas 90
La réplica soviética 94

Consideraciones finales 102

Bibliografía 111

A MIS PADRES

PRESENTACIÓN

El cambio más significativo en la profunda evolución sufrida por las relaciones internacionales es el relativo a los métodos de estudio. Ya a principios del siglo el análisis jurídico y la historia diplomática se encontraban ampliamente difundidos y aceptados. Luego de una etapa en que predominaron las teorías demoniacas como explicaciones a las relaciones entre los estados y que referían la inestabilidad a mercaderes de armas ansiosos de provecho económico, aparecieron, como preludio a la segunda Guerra Mundial, las llamadas teorías realistas, entre las cuales sobresalían aquellas que se anclaban en la geopolítica. Finalizada la segunda Guerra Mundial, y frente a la creciente amenaza atómica, se incrementaron entre los académicos las preocupaciones por determinar las causas que producían los conflictos armados. Para entonces los esfuerzos concentrados en diversas disciplinas, producto de las necesidades bélicas en la primera mitad de la década de los cuarenta, habían generado un cúmulo de novedosos conceptos, ideas y teorías que propiciaron las condiciones para una verdadera revolución en los métodos aplicables a las relaciones internacionales.

Por una parte la naturaleza del conflicto internacional, y por otra el método para enfocarlo, fueron los principales problemas que motivaron la elaboración del presente trabajo. Cuando pensamos en la crisis —clara expresión del conflicto a

nivel internacional como tema a desarrollar, enfrentamos, más que una ausencia de enfoques, una proliferación de modos para estudiarla; todos ellos, sin embargo, apenas en una etapa tentativa. En un primer momento concebimos un esquema aplicable a varias crisis con el doble fin de realizar un estudio comparativo y establecer algunas características comunes a las crisis internacionales. Pero a medida que profundizamos en las lecturas nos dimos cuenta que en caso de adoptar el procedimiento descrito corríamos el riesgo de quedar varados en la mera presentación histórica de varios casos escogidos al azar. Ello nos llevó a dedicar gran parte del tiempo a internarnos por los numerosos caminos teóricos que, aunque profusamente explorados, no han sido agitados en la explicación empírica. Sin embargo, no obstante su carácter tentativo, encontramos numerosas y sugestivas ideas producto de generalizaciones bien logradas.

En las siguientes páginas hemos aplicado, dentro de un marco conceptual, algunas consideraciones que si bien se orientan en las direcciones más dispares, se complementan en la medida en que buscan explicar la funcionalidad de las interacciones estatales en el ambiente internacional.

Una vez integrado el marco conceptual, nos encontramos en posesión de un útil instrumento teórico que a pesar de ser deficiente e incompleto, nos permitió organizar la información de una manera consecuente al fin perseguido: esto es, tratar de caracterizar la conducta del sistema bipolar internacional en un período de tensión.

Aunque deseamos estudiar un número suficiente de casos para darle mayor validez a las generali-

zaciones que pretendíamos obtener, el tiempo y el espacio disponibles surgieron como obstáculos casi insuperables. Por esta razón concentramos nuestros esfuerzos en la crisis de octubre de 1962, la cual parecía disfrutar de todas las características que distinguen a una crisis en la era nuclear.

Una vez determinados el método y el tema, y ya dentro del curso de la investigación, afrontamos otros problemas, entre los cuales vale la pena mencionar el que se refiere a la índole y el origen de los datos utilizados. La mayor parte de la información proviene de materiales producidos en países occidentales. Los Estados Unidos ocupan un lugar preeminente con estudios o memorias de personas —tales como Theodore C. Sorensen o Robert F. Kennedy— que estuvieron en íntimo contacto con el problema aquí tratado. En cuanto a la Unión Soviética, fuera de las declaraciones públicamente emitidas por altos funcionarios, no conocemos un estudio que presente, con la misma amplitud que los norteamericanos para el caso del gobierno de los Estados Unidos, las reacciones del gobierno soviético en el transcurso de la crisis. Para determinar y explicar sus diversas actitudes nos vimos en la necesidad de acudir a fuentes y autores occidentales, corriendo el riesgo de sufrir con ellos la distorsión que proporciona muchas veces la parcialidad. Este problema, que obviamente no fue superado en su totalidad, resultó matizado ya que muchas ideas, al ser colocadas dentro del contexto general del tema, adquirieron sus debidas proporciones.

Antes de concluir con esta presentación queremos hacer patente la inapreciable ayuda brindada por el asesor de este trabajo, profesor Rafael Se-

govia, así como las valiosas observaciones y sugerencias de los profesores Roque González Salazar, Antonio Trejo López y Bernardo Sepúlveda. Para todos ellos, sin cuyo auxilio nos hubiésemos perdido en la incongruencia, nuestro profundo agradecimiento.

L. M. P.

I. EL MARCO CONCEPTUAL

ROBERT C. NORTH afirma que cuando se pretende explotar las diversas tendencias en el estudio de las relaciones internacionales, el observador queda con la impresión de haberse extraviado en una Torre de Babel. La observación no es del todo injusta si se considera, por una parte la juventud de la disciplina y, por otra, que se propone un marco de referencia que considera todo el mundo como ambiente y a los estados-nación —de los más diversos tamaños, características y capacidades— como sujetos de investigación.

Pero éstas no son las únicas causas de la indeterminación del análisis. La segunda Guerra Mundial, el armamento nuclear y la guerra fría ocasionaron profundas preocupaciones a nivel académico por descubrir las motivaciones, causas y situaciones que conducen a los estallidos de violencia entre los estados. Han proliferado estudios y revistas especializadas con objeto de establecer la naturaleza del conflicto.[1]

La aparición de esta tendencia académica se vio acompañada por una profunda revolución en la concepción de los métodos de investigación dentro de las ciencias sociales en general y de las rela-

[1] Entre otros sobresale *De la nature des conflicts* publicado por UNESCO. Es éste un estudio pionero en su campo. Entre las publicaciones periódicas es de suma importancia *The Journal of Conflict Resolution* patrocinada por la Universidad de Michigan.

ciones internacionales en particular.[2] Se trata de la aparición dentro de las ciencias físicas, biológicas, matemáticas y sociales de iniciativas que tratando de eliminar los tradicionales obstáculos interdisciplinarios, plantearon la posibilidad de la construcción de una teoría general de los complejos organizados. A partir de 1955 una serie de nuevos instrumentos, métodos e ideas quedaron disponibles para ser utilizados en los estudios de cuestiones internacionales. La teoría de los juegos —inspirada en la economía y en la estrategia militar—, la biología matemática, la cibernética, la teoría general de los sistemas, lo teoría general del comportamiento, los modelos económicos, el análisis de contenido, alimentaban la posibilidad de una teoría sobre la sociedad y su comportamiento a nivel internacional. La multiplicidad de direcciones exploradas por los internacionalistas y que utilizan las nuevas ideas y métodos han sido sistematizadas por Richard Snyder.[3] Entre ellas sobresalen —por ser el camino más prometedor gracias a su generalidad— los trabajos de Morton A. Kaplan.[4] Este autor ha intentado, con bastante éxito, construir una teoría hipotético-deductiva bajo los auspicios de la teoría general de los sistemas. En el presente

[2] Un análisis compacto de esta revolución intelectual se encuentra en Pierre Hasnar, "Violence, retionalité, incertitude: tendances apocalyptiques et ireniques dans l'étude des conflicts internationaux", *Revue Française de Science Politique,* XIV:6, pp. 155-178.

[3] Richard Snyder, "Some Recent Trends in International Relations Theory", en Austin Ranney (ed.) *Essays on the Behavioral Study of Politics.*

[4] Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics,* Nueva york, John Wiley and Sons, 1957, xxiv, 283 pp.

trabajo hemos tomado algunas ideas importantes de Kaplan, pero antes de hablar de su teoría conviene revisar algunos conceptos importantes para el esclarecimiento de la idea de sistema en relaciones internacionales.

Sistema y aproximaciones

Las relaciones internacionales —según Charles A. McClelland— [5] es el estudio de las interacciones entre ciertas clases de entidades sociales y de las circunstancias que rodean esa interacción. Dado que la fuente de la interacción se encuentra en los estados, se han desarrollado dos tendencias en la explicación de las relaciones internacionales, ambas centradas en el interior de las unidades estatales. La primera se encuentra integrada por todas aquellas categorías que ordenan la información de modo tal que la dirigen a contestar el *qué, quién, dónde* y *cuándo*. La segunda está integrada por aquellas otras categorías que organizan el material bajo los títulos político, económico, legal, militar e ideológico. En el manejo y aplicación de ambas hay una confusión que surge, la mayoría de las veces, de la falta de acuerdo entre las diversas ciencias sociales en juego.

La concepción del sistema internacional es la versión dilatada de la idea de dos actores en interacción, la cual implica una visión general de todo el fenómeno internacional. Sin embargo, los análisis centrados en la interacción no ignoran las demás disciplinas sociales, sino que, al contrario,

[5] Charles McClelland, *Theory and the International System*. Nueva York, The MacMillan Co., 1966, p. 16.

recurren a ellas para localizar o fijar racionalizaciones, pero no las utilizan para organizar la información, ya que ésta responde a otros objetivos. Para entender mejor las nuevas perspectivas planteadas por la noción de sistema es necesario seguirla desde su nacimiento.

Con el deseo de aumentar las oportunidades de investigación, y al mismo tiempo terminar con la duplicación de esfuerzos producto de los obstáculos interdisciplinarios, se fundó en 1956 la *Society for the Advancement of General Systems Research* en los Estados Unidos. La idea del nuevo movimiento se orientaba hacia la unificación de las más diversas disciplinas a nivel conceptual e hipotético. Se había observado que la tendencia a preocuparse por fenómenos específicos y estudios detallados, con exclusión de consideraciones teóricas generales, estaba conduciendo a la incapacidad para integrar los resultados obtenidos en las más diversas áreas del conocimiento; por ello se consideró necesario dedicar tiempo y recursos a estudios de alto nivel de abstracción. La noción desarrollada por este movimiento fue el concepto de sistema. Sus diferentes definiciones implican la idea de un grupo de elementos que se encuentran en una relación estructural determinada y que interactúan entre sí sobre la base de procesos susceptibles de caracterización. Llevada esta idea a las ciencias sociales denotó dos rasgos fundamentales: una orientación totalizadora y otra empírica.

Lo totalizador del enfoque se deriva de la relación que guarda el sistema con sus partes componentes o subsistemas. La relación entre sistema y subsistemas recuerda a las cajas chinas: dentro de cada caja hay otra más pequeña que aparece

tan pronto como se retira la primera. Un científico político interesado en la conducta de los partidos políticos, al considerar a un estado como un sistema, aísla las interacciones sociales tipificadas como conducta política referidas a un grupo organizado con fines de militancia política y obtiene un subsistema independiente. Lo mismo puede hacerse con toda la diversidad de fenómenos que ocurren dentro de la vida social.

El sistema internacional —o caja más exterior— engloba todas las interacciones entre estados desde un punto de vista general. Un subsistema internacional puede ser una porción geográfica del primero, v. gr. el Sudeste Asiático, o bien, un estado nacional. Estos últimos son divisibles también en subsistemas que no son más que las partes componentes del sistema nacional y que contribuyen a la formación de su conducta.

Esta jerarquización, creciente en su precisión y decreciente en generalidad a medida que se desciende, ofrece la facilidad inmejorable para cambiar de niveles y la posibilidad de tener constantemente un marco de referencia más amplio. En un extremo se encuentra el sistema orgánico individual, en el otro el sistema internacional.

La teoría de los sistemas está especialmente encaminada hacia el análisis empírico en varios sentidos. Ante todo esta teoría promete estandarizar la terminología y los criterios de selección y almacenaje de la información. Además —y está parece ser una de sus aportaciones más importantes— provee conceptos y modelos que ofrecen amplias perspectivas en la generación de sugestivas hipótesis empíricamente verificables. Por último, permite la incorporación al análisis de variables provenien-

tes de diversas disciplinas. Así se pueden considerar factores económicos, sociales, políticos, etc., de una organización particular. Sólo un tratamiento teórico de la unidad organizada es consecuente con la síntesis de distintos tipos de explicaciones provenientes de otras disciplinas dentro de un marco de referencia común.[6]

Entre los dedicados al estudio del fenómeno político bajo la noción de sistema se han desarrollado dos corrientes principales. Una se conoce con el nombre de análisis estructural-funcional y la otra como análisis de insumo-respuesta.[7] La primera es de prometedores resultados cuando se estudia la dinámica interna del sistema; la segunda es provechosa cuando se busca la dinámica externa, es decir, su contacto con el ambiente u otra unidad de iguales dimensiones.

El análisis estructural-funcional concentra su atención en los aspectos implícitos en la pregunta ¿qué estructuras realizan funciones básicas y bajo qué condiciones en un sistema dado? De la pregunta se deriva que la idea fundamental del enfoque es la función. Una función —o consecuencia derivada de un patrón de acción del sistema— tiene diferentes papeles según sus consecuencias. Las *eufunciones* son aquellas consecuencias que trabajan a favor de la adaptación del sistema cuando se presentan condiciones de cambio. Las *disfunciones,* por el contrario, son aquellas consecuencias que reducen las posibilidades de ajuste del sistema.[8] Pero mientras las funciones constituyen

[6] Cf. M. A. Kaplan, op. cit., p. xii.

[7] Oran Young, *Systems of Political Science,* pp. 27-48.

[8] Cf. Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure,* Glencoe, Ill., The Free Press, 1957. p. 51.

la primera mitad del análisis, las estructuras integran la segunda. Si las funciones son resultado de los patrones de acción, las estructuras son los patrones de acción e instituciones del sistema. Los arreglos de estos dos últimos —o arreglos estructurales— realizan y dan contenido a las funciones.

Una buena cantidad de estudios realizados bajo los auspicios del análisis estructural-funcional buscan precisar los requisitos para la adaptación estable, problemas de supervivencia, y las operaciones estructurales orientadas al mantenimiento del sistema. Otros, sin embargo, buscan establecer las perspectivas de cambio. Los requisitos estructurales y funcionales que se presentan como condiciones para la aparición de un nuevo sistema, y la noción de balance entre *eufunciones* y *disfunciones* son las principales preocupaciones de este segundo grupo de estudios.

El análisis de insumo-respuesta es uno de los pocos realizados dentro de la idea de sistema por un científico político.[9] La preocupación se concreta a estudiar la conducta entre el sistema político y su ambiente. Trata a los sistemas políticos como unidades abiertas y susceptibles de adaptación. Al subrayar que el trabajo de los sistemas políticos consiste en procesar insumos del ambiente y producir respuestas, plantea la posibilidad teórica de determinar la capacidad del sistema para responder o reaccionar.

Hemos presentado brevemente las dos anteriores corrientes, ya que dentro de ellas se encuentran situados los autores cuyas ideas seguimos en el presente trabajo. Por un lado, dentro del estruc-

[9] David Easton, *A Framework for Political Analysis*, pp. 30-34.

tural-fucionalismo construye Morton A. Kaplan su teoría sobre los sistemas internacionales. Por otro, Charles McClelland encuentra aplicable el modelo derivado del análisis insumo-respuesta al estudio de la interacción entre subsistemas internacionales. Los capítulos II y III exploran, de manera apenas tentativa, el comportamiento del sistema internacional; los capítulos IV y V buscan conocer los rasgos generales de la interacción de dos subsistemas: Estados Unidos y la Unión Soviética. Estas finalidades se encuentran enmarcadas en un lapso limitado de tiempo, cuya característica esencial reside en ser un momento de aguda tensión: la crisis de los cohetes de 1962.

La selección de la crisis de 1962 como objeto de investigación apenas si necesita justificación. Tomando en cuenta que se deseaba experimentar con un caso en que la tensión internacional hubiese llegado a altos niveles de peligrosidad, la crisis apareció inmediatamente como el caso ideal. En ningún momento de la posguerra el enfrentamiento entre los dos colosos —o actores principales— llegó a ser tan directa y de tan incierto desenlace como en este caso. Se planteó un conflicto que se encontró al borde de convertirse en enfrentamiento militar. Su conclusión pacífica incita ciertamente a tratar de establecer la reacción del sistema que condujo, en última instancia, a su preservación como tal.

La teoría de Kaplan

Morton A. Kaplan divide su libro *System and Process in Intenational Politics* en cuatro partes: sistemas de acción, procesos, valores y estrategia.

Cada una de ellas representa, según el mismo autor, un método para el estudio de la conducta del sistema internacional. En sus propias palabras, la justificación de cada sección reside "...primero, en que ayudan a iluminar un aspecto de la conducta internacional y, segundo, permiten la generación de proyectos de investigación empírica".[10]

Dentro de la sección relativa a sistemas de acción —capítulo segundo— desarrolla seis sistemas internacionales o, con mayor precisión, seis estados de equilibrio de un sistema internacional ultraestable.[11] Estos seis sistemas o estados son: *1)* el conocido como equilibrio de poder; *2)* el bipolar laxo; *3)* el bipolar rígido; *4)* el universal; *5)* el jerárquico, y *6)* el de veto unánime. Ninguno, con excepción de los primeros dos, ha tenido existencia histórica y representan, dentro de la teoría, estados eventuales hacia los cuales podría evolucionar el sistema bipolar laxo actualmente en vi-

[10] M. A. Kaplan, op. cit., p. xiii.

[11] Estabilidad y ultraestabilidad son dos conceptos diferentes dentro de la teoría de los sistemas. La estabilidad es una propiedad eventual del estado de equilibrio de un sistema. Puede hablarse de equilibrio estable o inestable. Se da el equilibrio estable cuando los cambios o fluctuaciones se presentan muy por debajo de los límites de tolerancia del sistema; el equilibrio inestable, en cambio, se presenta cuando los límites de tolerancia se ven afectados pero sin ser violados totalmente. La ultraestabilidad, por su parte, es una propiedad del sistema mismo y no de uno de sus estados. Se dice que un sistema es ultraestable cuando posee la capacidad de *buscar* patrones estables de equilibrio, sea a través de cambios en el ambiente externo o a través de cambios dentro de sí mismo. Para una mayor precisión sobre este concepto cf. W. Ross Ashby, *Design for a Brain*, Nueva York, John Wiley and Sons Inc., 1960.

gor. Daremos, a continuación, las principales características de los seis estados en forma breve.

El sistema designado con el nombre de equilibrio de poder se distingue por poseer una sola categoría de actores, los actores nacionales. Éstos actúan en forma individual aunque complementándose mutuamente en alianzas y contralianzas. El sistema bipolar laxo difiere en varios aspectos del anterior. Además de los actores nacionales se percibe la presencia de dos clases diferentes de actores supranacionales. Por un lado, tenemos aquellos que podrían ser designados como actores-bloque —o simplemente, bloques—, entre los cuales son ejemplos sobresalientes el Tratado del Atlántico Norte y el Pacto de Varsovia. Por otro, se encuentra el actor universal, las Naciones Unidas. La función característica de este último actor consiste en mediar entre ambos bloques. Dado que el sistema es bipolar, en el seno de cada uno de los dos bloques se encuentran sendos actores nacionales que vienen a constituir los polos del sistema y en cuyo alrededor tiene lugar el agrupamiento de los actores alineados o actores de bloque. Finalmente, junto a los anteriores coexiste otra categoría de actores nacionales. Se caracterizan por no militar en ninguno de los dos polos y su función se determina por la capacidad que puedan desarrollar para limar las diferencias entre los dos campos opuestos. Como puede observarse, las funciones de los actors nacionales no alineados coinciden con la función principal del actor universal, y este último deriva su justificación dentro del sistema en la medida en que se encuentra en la posibilidad de movilizar a los no alineados en casos críticos.

La nota sobresaliente del sistema bipolar rígido

consiste en la total desaparición de la categoría de actores nacionales no alineados. La desaparición, o más exactamente, la pérdida de funciones del actor universal sería la principal consecuencia de la división mundial en dos bloques rígidos. El sistema universal, por su parte, es caracterizado por el autor con un alto grado de integración. En este caso no sólo desaparecerían los actores no alineados sino también los bloques. Dicho en otras palabras, el sistema universal consistiría en un solo bloque. Disfrutaría de mecanismos verdaderamente integradores a nivel nacional, con funciones económicas, políticas, judiciales y administrativas. Los recursos y las recompensas serían distribuidos por esos mecanismos sobre la base de logros individuales de cada estado. La competencia, a diferencia de los demás sistemas, no se realizaría hasta el punto de llegar a perjudicar a otro miembro.

En el sistema jerárquico —parecido al anterior por la uniformidad de su membrecía— los actores nacionales habrían perdido su función primordial de transmisores de las reglas del ambiente internacional a los sistemas nacionales. Los estados pasarían a ser meras demarcaciones territoriales diluyéndose su carácter de unidades políticas independientes. La soberanía sobre los individuos sería ejercida directamente por los mecanismos internacionales.

Finalmente, en el sistema de veto unánime —el cual compara Kaplan con el estado natural descrito por Hobbes— los intereses de los actores nacionales se encontrarían en oposición y actuarían absteniéndose de hacer a otros lo que no deseasen que les ocurriese a ellos. La única condición para la

existencia de tal sistema sería la posesión de armas nucleares por todos los actores. En tal circunstancia, la posibilidad de sobrevivencia del sistema dependería de la capacidad general de realizar represalias en caso de ataque. Como puede observarse, este sistema asimila la capacidad de disuasión nuclear a una situación parecida a la que imperaba en el sistema del equilibrio de poder.

Para cada uno de los sistemas descritos propone Kaplan cinco tipos de reglas: las esenciales, las de transformación, las clasificatorias de actor, sobre la capacidad, y sobre la información.[12]

Las reglas esenciales son aquellas normas que describen relaciones generales entre los actores de un sistema o que asignan roles funcionales a los actores independientemente de su clasificación. Las reglas de transformación son aquellas que relacionan un conjunto dado de reglas esenciales con alteraciones o perturbaciones que inciden sobre el comportamiento del sistema. Estas reglas se preocupan por establecer el aspecto ultraestable del sistema.

Las reglas clasificatorias especifican las características estructurales del actor. En un análisis acabado estas reglas son sumamente importantes, ya que se considera que las características estructurales de los actores influyen en la conducta y función del sistema. Las reglas sobre la capacidad señalan las posibilidades físicas de los actores para realizar determinados tipos de acción. Se incluyen aquí el tamaño de la población, la capacidad económica, la potencialidad militar, las comunicaciones y los transportes, y el tamaño y la capacidad de las élites intelectuales.

[12] M. A. Kaplan, *op. cit.*, pp. 7-11.

Las reglas sobre la información, por último, se refieren a los conocimientos sobre las aspiraciones a largo plazo y sobre las necesidades inmediatas; en otras palabras, la estimación que se tiene de las capacidades y el conocimiento obtenido de los medios disponibles para alcanzar objetivos concretos.

La concepción de Kaplan ha sido acusada de ser demasiado abstracta e indeterminada.[13] Sin embargo, encontramos en esa abstracción su principal utilidad ya que se presta admirablemente para construir marcos conceptuales ajustables al problema concreto que se busca explicar.

Los seis modelos o sistemas, según el autor, son macromodelos de política internacional cuya aplicabilidad depende de la finalidad de la investigación y de las interrogantes que se realizan.[14] ¿Cómo reacciona el sistema bipolar vigente en momentos de aguda tensión? es la pregunta que lleva el hilo conductor de este trabajo. Ella nos obliga a desechar gran parte de los modelos y reglas presentados por Kaplan, para quedarnos únicamente con las reglas esenciales del sistema bipolar laxo, las cuales se detallan enseguida.

El sistema bipolar

El sistema bipolar laxo es el modelo vigente a partir de la terminación de la segunda Guerra Mundial. Su aparición fue consecuencia de la disolución del sistema de equilibrio de poder y del

[13] Stanley Hoffman, "International Relations, The Long Road to Theory", *World Politics*, XI: 3, p. 361.
[14] M. A. Kaplan, *op. cit.*, p. 385.

monopolio, en cantidades significativas, del poderío nuclear por dos actores: Estados Unidos y la Unión Soviética. Los actores no sólo han aumentado en número y se han diferenciado en capacidades, sino que han sufrido un proceso de creciente complejidad. Junto a los actores nacionales —diferenciados en líderes, alineados y no alineados— aparecen los actores supranacionales: bloques y el actor universal.

El sistema funciona de acuerdo a una serie de reglas esenciales que constituyen los límites o fronteras dentro de los cuales se actualiza la dinamicidad de sus elementos componentes. El equilibrio o desequilibrio del sistema dependen de la conducta desarrollada por los actores y su adecuación o inadecuación a esas reglas esenciales. Hemos reagrupado las reglas expuestas por Kaplan sobre la base de temas comunes entre ellas.

La primera y tercera reglas sostienen que los bloques, en la dinámica de su rivalidad, buscarán en principio aumentar sus capacidades respectivas. La presencia de un conjunto de países no comprometidos y las crecientes capacidades económica, política y militar de los actores líderes representan fuertes alicientes en este sentido.

La segunda, cuarta y quinta reglas se refieren a la disposición de los bloques a realizar actos hostiles. Estarán dispuestos a negociar antes que combatir, pero combatirán antes que fallar, en caso de declararse un conflicto abierto, en la eliminación del bloque rival. En cuanto al aumento de capacidades en relación con la conducta hostil, estas reglas estatuyen que los bloques estarán dispuestos a combatir una guerra localizada para aumentar sus capacidades, pero esta finalidad

no les obligaría a iniciar una guerra de amplias proporciones. En cambio, sí estarán dispuestos a desencadenar una guerra general en caso de que el rival adquiriese una posición preponderante.

Las sexta y séptima reglas se refieren al actor universal y a los actores no comprometidos. Los miembros de los bloques buscarán subordinar los objetivos del actor universal a sus propios objetivos, en cambio, intentarán sujetar los objetivos del bloque rival a los objetivos del actor universal. Los actores nacionales no alineados tenderán a coordinar sus objetivos nacionales y a subordinar los objetivos de ambos bloques a los objetivos del actor universal.

La octava regla prescribe que los actores comprometidos intentarán extender la membrecía de su bloque. Sin embargo, tolerarán la posición de independencia de los no alineados cuando la intolerancia signifique el apoyo o adhesión del hasta entonces no comprometido con el bloque rival. Las reglas novena y décima disponen la inclinación de los actores no comprometidos a reducir el peligro de guerra entre los bloques. Bajo tales circunstancias, apoyarán a un actor nacional únicamente en calidad de miembros del actor universal.

Las últimas dos reglas, referentes también al actor universal, estatuyen que éste tiende a reducir la incompatibilidad entre los bloques. Para realizar esta labor deberá intentar, en casos de fuerte desviación de la normalidad, movilizar a los actores nacionales no comprometidos.

Como ya dijimos antes, estas reglas constituyen los límites dentro de los cuales se puede alcanzar el equilibrio del sistema. Rebasados estos lí-

mites, violadas las reglas esenciales, el sistema desaparecería para dar paso a otro con una serie de reglas diferentes. Este nuevo sistema bien podría ser alguno de los previstos por Kaplan u otro totalmente distinto.

El equilibrio es dinámico ya que el sistema, al funcionar de acuerdo con sus reglas esenciales, produce arreglos internos para enfrentar disturbios que alteran, o amenazan alterar, el equilibrio. Suponiendo, en un caso particular de disturbio, que la alteración provocada no fuese lo suficientemente fuerte como para determinar la desaparición del sistema y su transformación en otro distinto, las reglas de transformación resultan inútiles para el análisis. Quedan únicamente las reglas esenciales para estudiar la conducta desarrollada por el sistema para determinar su permanencia ante el disturbio.

Para el caso de la crisis de los cohetes hemos tomado las reglas esenciales del sistema bipolar laxo y las hemos reducido a hipótesis operativas con la finalidad de esclarecer el funcionamiento del sistema. De las doce reglas reseñadas líneas arriba hemos seleccionado aquellas que resultaron relevantes según el tipo de arreglos e interacciones que dentro del sistema eran de esperarse. Las hipótesis quedaron integradas de esta manera:

1. Los actores de los bloques —especialmente los actores líderes— tienden a aumentar sus capacidades.

2. Aunque los actores líderes se muestran dispuestos a comprometerse en una guerra de vastas proporciones antes que permitir al rival alcanzar una posición preponderante, tienden a negociar y a preservar el sistema antes que destruirlo.

3. Los miembros de los bloques tienden a subordinar los objetivos del actor universal a los objetivos de su bloque, y a subordinar los objetivos del rival a los objetivos del actor universal.

4. Los actores nacionales no alineados tienden a evitar la confrontación directa dentro del marco del actor universal. El actor universal, por su parte, busca siempre reducir la incompatibilidad entre los bloques con la ayuda de los actores nacionales no comprometidos. Pero en caso de fuerte tensión, los no alineados pasan a segundo plano tomando gran preponderancia el órgano imparcial (secretario general).

Estas reglas, ya convertidas en hipótesis, al ser comprobadas, refutadas o complementadas con el acervo empírico relativo a la crisis de 1962 puede darnos una idea de la capacidad del sistema bipolar para reaccionar en períodos críticos.

La interacción

Charles A. McClelland[15] centra su atención sobre las interacciones de los sistemas nacionales. Su enfoque, en forma deliberada desecha toda preocupación profunda por las motivaciones producidas en las complejidades de los subsistemas nacionales, lo cual cae dentro de otro tipo de análisis conocido con el nombre de estudio del proceso de las decisiones (decision-making). Sostiene que, cualquiera que sean las condiciones y motivos internos, los productos o respuestas (outputs)

[15] Ch. A. McClelland, *op. cit.*, pp. 103-112, y del mismo autor, "The Acute International Crisis", *World Politics*, XIV: 1, pp. 182-204.

del sistema nacional entran en combinaciones con los productos de otros sistemas nacionales para configurar la conducta internacional. Su preocupación se dirige esencialmente a plantear la posibilidad de fijar patrones o "mapas" de interacción, sobre todo en épocas de crisis agudas.[16]

Estas sugerentes ideas no carecen, por otro lado, de complejidad si se considera que entre los actuales 130 estados nacionales es posible derivar 8385 corrientes de interacción susceptibles, todas ellas, de caracterización. Pero sin pretender un plan tan ambicioso en el presente trabajo, de carácter más bien tentativo, buscamos seguir las interacciones, bajo un estricto punto de vista táctico y estratégico, de los dos actores principales en las dos semanas en que la crisis de los cohetes tomó forma y se solucionó. Por ello este seguimiento se planteó dentro de las ideas que sobre la negociación ha desarrollado Thomas C. Schelling.[17]

En otras palabras, la interacción de los Estados Unidos y la Unión Soviética, vista a través de las necesidades y requerimientos derivados de la negociación, simplifica y esclarece su conducta recíproca en momentos de aguda crisis internacional motivada por ellos mismos. A la vez ello permitirá allegar información en un orden tal que contribuya a probar algunas de las hipótesis derivadas de la obra de Kaplan.

[16] Ch. A. McClelland, "The Acute International Crisis", *loc. cit.*, pp. 189-194.

[17] Thomas C. Schelling, *Strategy of Conflict*, especialmente su capítulo II denominado "An Essay on Barganing", pp. 21-52.

II. LOS ACTORES PRINCIPALES Y SUS CAPACIDADES

CONSTANTEMENTE se menciona la geografía, los recursos naturales, la población, el desarrollo económico y financiero, la integración social, la estabilidad política, el espíritu nacional, la calidad de la diplomacia, etc., como elementos del poderío nacional. Sin embargo, ¿qué es lo efectivo en política exterior? ¿Qué es aquello que desean tener los países para influir determinantemente en el curso del acontecer internacional? ¿Hacia dónde se encaminan los diversos recursos nacionales, sean económicos, políticos, morales o ideológicos, a fin de tener una voz audible en el conglomerado de entidades nacionales? Se dirigen a la obtención de tres tipos de capacidades: la económica, la militar y la ideológica.

La palabra capacidad sugiere la idea de aptitud. Podemos hablar de la aptitud para manejar y dirigir los recursos económicos a la obtención de medios para lograr objetivos de política exterior, y no hablamos de otra cosa que de la capacidad económica. La capacidad ideológica aparece con la aptitud de proyectar al exterior idiosincrasias particulares con visos de validez o llamado universales. Finalmente, si pensamos en la aptitud de crear y utilizar medios de violencia se concreta la capacidad miiltar. Con el advenimiento del bipolarismo y de la era nuclear, la capacidad militar ha adquirido una marcada preponderancia.

193776

La capacidad militar de los países desarrollados —especialmente en las superpotencias— se divide en capacidad convencional o táctica y capacidad estratégica o nuclear. Sin esta última, una política exterior independiente es impensable: los esfuerzos de Francia y China por desarrollar esta clase de capacidad militar ilustran el caso.

Podría alegarse que, en última instancia, es la capacidad económica la que determina la adquisición eventual de una capacidad estratégica. Sin que neguemos la veracidad de esa observación pensamos, sin embargo, que lo que cuenta en política de poder y, especialmente, en la negociación en momentos difíciles entre las dos superpotencias —Estados Unidos y la Unión Soviética— es la capacidad militar estratégica. La dependencia de la economía a lo militar ha quedado manifiesta con especial claridad en el sacrificio que de la industria de bienes de consumo realizó Khrushchev en 1957 a fin de aumentar un 12% los gastos militares, en tanto que la expansión de los establecimientos comerciales y de la industria ligera disminuían en 50 y 16% respectivamente.[1] Por el lado de los Estados Unidos, la depedencia de que hablamos ha quedado manifiesta en la actual polémica en torno a lo que se ha denominado el complejo industrial-militar y en el hecho de que en el año fiscal de 1968 haya gastado 38 800 millones en bienes y servicios y 6 500 millones en proyectos de investigación con fines militares.[2]

[1] Cf. Leon M. Herman, "La política económica soviética después de Stalin", *Problemas del comunismo*, abril de 1956, p. 12.

[2] Cf. "What is the Military-Industrial Complex", *Time*, abril 11, 1969, p. 17.

Esta dependencia no es consecuencia de las intrigas de capitalistas que busquen un mayor provecho o de las proclividades centralistas de los socialistas, sino producto de la especial tecnología militar de nuestros tiempos, que requiere un fuerte y saludable aparato económico al cual mantiene y propicia.

En el presente capítulo no profundizaremos más sobre la presente relación. Lo dicho en líneas anteriores es simplemente la ubicación general del tema a desarrollar en las siguientes páginas: la evolución de la capacidad estratégica soviética y las maniobras que esta evolución propició en su política exterior; Cuba y los cohetes se encuentran al final de ese proceso evolutivo. También veremos las reacciones y la capacidad estratégica norteamericanas.

La capacidad estratégica soviética

En octubre de 1957 la Unión Soviética colocaba en órbita el primer satélite artificial. Este éxito en materia espacial hizo pensar seriamente en Occidente en la posibilidad de que los soviéticos desarrollasen, en un futuro cercano, un vehículo intercontinental de entrega nuclear aceptable. Inmediatamente procedieron los soviéticos a aprovechar al máximo esta posibilidad brindada por el éxito obtenido. Crearon una nube de misterio y de alusiones indirectas y veladas encaminadas a reforzar esa creencia en Occidente. De esta manera, buscaban obtener una ventaja estratégica que, aunque ficticia, serviría de apoyo a distintas maniobras en política exterior.

Este proceso, iniciado a fines de 1957 —pero que tomaría mayor fuerza en el año siguiente— terminaría en 1960. En este año, la imagen estratégica, tan cuidadosamente elaborada por Moscú, se derrumbaría como consecuencia de la actividad de inteligencia y espionaje desplegada por los norteamericanos. Luego del descubrimiento del engaño, y tras dos reiterados fracasos en Berlín, los soviéticos llegarían al convencimiento de la necesidad de mejorar, en forma efectiva y real, el balance estratégico: entonces Cuba surgiría espontáneamente como solución opcional.

Apenas se había conocido el éxito del *sputnik* y ya la inteligencia norteamericana se preguntaba,

> ¿...usarán su voluminosa y un tanto tosca "primera generación" de cohetes balísticos intercontinentales como proyectiles para emplazar, o... esperarán a una segunda o tercera generación? ¿Se encuentran tan apresurados en capitalizar la posible superioridad coheteril del momento que sacrificarían un programa más ordenado? [3]

Durante cuatro años —de 1958 a 1961— las declaraciones públicas de los líderes soviéticos indicaban un apresuramiento por lograr una fuerza significativa de cohetes intercontinentales de primera generación. Pero, en realidad, habían escogido la segunda alternativa: un programa ordenado fundado en la producción de cohetes mejorados de segunda generación. Sin embargo, esta circunstancia no llegó al conocimiento de los norteamericanos hasta 1960, y la situación real no fue desentrañada sino hasta el año siguiente. En 1961 el

[3] Allen Dulles, *The Craft of Intelligence*, p. 165.

senador Stuart Symington señaló públicamente que el número total de vehículos intercontinentales soviéticos en operación ese año apenas constituía el 3.5% del total planteado como meta en 1959.[4]

En la decisión de desarrollar un programa de producción de cohetes de segunda generación, además de la necesidad de una mayor calidad, influían otros factores, entre los cuales sobresalen el tiempo y el costo.

El tiempo requerido para convertir en realidad un proyecto tan complicado como el de cohetes intercontinentales era considerable. Debían producirse vehículos de prueba y ser probados bajo circunstancias reales para luego enfrentar la producción en serie. Un numeroso personal debía ser entrenado bajo un programa que requería un alto grado de especialización. Finalmente, un complejo de rampas de lanzamiento y defensas antiaéreas debía ser construido. Todo ello significaba un decidido esfuerzo económico.

Tras la muerte de Stalin, la Unión Soviética se enfrentó a serios problemas económicos motivados por presiones internas y externas. La movilidad de numerosos grupos de personas durante la guerra y el proceso de desestalinización crearon una serie de expectativas crecientes entre la población soviética, lo cual motivó más de una reorientación de la planificación de la industria. En la posguerra, Moscú, capturado en el dilema de encabezar el movimiento revolucionario mundial y la necesidad de desempeñar el papel de gran potencia, se lanzó a desarrollar un programa de asistencia económica y

[4] Arnold L. Horelick y Myron Rush, *Strategic Power and Soviet Foreign Policy*, p. 37.

militar a los estados emergentes no comprometidos. Los recursos disponibles, a pesar del magnífico instrumento de la planificación centralizada, resultaron insuficientes para satisfacer la larga lista de productos de consumo demandados por la población, el programa espacial, la ayuda exterior y las necesidades de armamento convencional y nuclear.

Por estas razones brevemente bosquejadas, los líderes soviéticos optaron por desarrollar y emplazar una fuerza apenas simbólica de vehículos intercontinentales y, al mismo tiempo, confiados en su impenetrabilidad al espionaje occidental, a alegar la posesión de capacidades posibles pero inexistentes en ese momento.

En este proceso de ilusionismo se presentan dos etapas bien definidas. La primera, que comprende los años que corren entre 1957 y 1961, se caracteriza por el buen éxito de la estratagema. La segunda, de 1961 a 1962, en que se diluye el efecto creado por los soviéticos, constituye la piedra de toque para el intento soviético de emplazar cohetes en Cuba. Ambas etapas coinciden con las dos ofensivas desplegadas por la Unión Soviética en Berlín. También coinciden, especialmente la primera, con diferencias ideológicas dentro del bloque socialista.

En el período 1957 a 1961 las condiciones favorecieron los intentos soviéticos de engañar a Occidente en materia estratégica. Por un lado, la supuesta impenetrabilidad soviética en materia de seguridad y, por otro, el programa espacial —que otorgaba simultáneamente una alta credibilidad en cuestiones estratégicas y la oportunidad de realizar demostraciones no provocativas del desarrollo cohe-

teril— sirvieron para mantener, e incluso fomentar, el engaño. Sin embargo, conscientes de la realidad de la situación, en este período concluyeron que se avecinaba un empate nuclear, motivo por el cual decidieron cambiar de táctica dentro del movimiento comunista internacional. En Moscú se postuló que tal circunstancia hacía presente la necesidad de cambiar la correlación de fuerzas entre socialistas y capitalistas, no a través de la violencia revolucionaria, sino por medios políticos y económicos. En Pekín, por otro lado, se llegó a la conclusión contraria: desde su punto de vista, el empate nuclear reforzaba la tesis de que la más alta forma de lucha era la lucha de clases.[5] Empezaba a conformarse una profunda diferencia ideológica en el seno del bloque socialista que, poco tiempo después, aparecería como un considerando más en la decisión soviética de construir bases en Cuba.

Este primer período favorable sirvió para plantear el problema de Berlín, cuestión candente para la Unión Soviética en la posguerra. El 10 de noviembre de 1958, Khrushchev declaró intempestivamente que la Unión Soviética se negaba a reconocer las obligaciones emanadas del acuerdo de Potsdam, sobre todo las referentes a la antigua capital alemana. Si el balance estratégico se había alterado en favor del socialismo —al menos en la opinión mundial— el *statu quo* no tenía por qué ser mantenido. Más tarde, ese mismo mes, el gobierno soviético solicitaba formalmente la desocupación de Berlín occidental. El objetivo inmediato era lograr el reconocimiento por parte de Occi-

[5] Robert D. Crane "The Cuban Crisis: A Strategic Analysis of American and Soviet Policy", *Orbis*, VI: 4, p. 536.

dente de la existencia de dos Alemanias; el objetivo a largo plazo, obtener la reunificación de Alemania bajo un solo gobierno socialista. Cuatro años duraría la crisis de Berlín y en el transcurso de este lapso pasaría por dos diferentes fases.

La primera fase empezó con el desconocimiento soviético de las obligaciones de Potsdam y la propuesta de la firma de un tratado de paz ruso con ambas Alemanias en caso de que los ocupantes occidentales accediesen a desalojar Berlín y a convertirla en ciudad libre. De lo contrario, amenazaba Moscú, se firmaría un tratado de paz con la República Democrática Alemana únicamente. Esta última posibilidad, en caso de realizarse, terminaría con los derechos aliados sobre Berlín y los enfrentaría con el problema de tratar de obtener un nuevo acuerdo con la RDA y el consecuente reconocimiento jurídico de la zona oriental. A fin de que Estados Unidos, Inglaterra y Francia tuviesen oportunidad de considerar las oportunidades de llegar a un "acuerdo adecuado", los soviéticos les concedían un término de gracia de seis meses, a partir de noviembre de 1958.

La primera ofensiva estuvo acompañada de constantes declaraciones soviéticas en que se subrayaba su superioridad estratégica frente a Occidente; hacían notar que una provocación en Berlín bien podría desatar una guerra nuclear cuyas flamas

> . . . inevitablemente se esparcirían al continente americano, porque con la moderna tecnología militar, fronteras entre distantes y cercanos teatros de guerra desaparecerían para todos los efectos prácticos.[6]

[6] Discurso de Andrei Gromyko al Soviet Supremo de la URSS, citado por Horelick y Rush, *op. cit.*, p. 120.

Según la advertencia, los Estados Unidos y sus principales aliados no podrían estar seguros de salir indemnes —gracias a la moderna tecnología militar soviética—, en caso de decidirse a resistir en el punto neurálgico de convergencia de las tensiones de la guerra fría.

Sin embargo, y a pesar de la aparente veracidad implícita en el adelanto espacial, los soviéticos no se encontraban en la posibilidad de demostrar que, efectivamente, poseían una fuerza significativa de cohetes intercontinentales. El gobierno norteamericano parece haber sospechado la estratagema y, aunque temeroso de que la Unión Soviética adquiriese pronto tales capacidades, nunca pensó que esta amenaza eventual se hubiese convertido en realidad.[7]

A pesar de todo, las Potencias Occidentales accedieron a sentarse a la mesa de negociaciones a discutir el problema de Berlín. La presión ejercida por el Kremlin condujo a la celebración, en julio de 1959, de la Conferencia de Ministros de Asuntos Extranjeros en Ginebra. De la conferencia la Unión Soviética obtuvo poca cosa. Los norteamericanos, en un primer momento, estuvieron dispuestos a llegar a un acuerdo sobre la ciudad dividida pero, como paso previo, proponían una solución provisional de cinco años de duración a fin de aliviar la presión sobre la ciudad. La iniciativa fue terminantemente rechazada por Moscú. Para el año de 1960, y debido a que la estrategia política de Occidente se había redefinido en el sentido de no ceder ante presiones soviéticas que pudiesen disminuir el deseo del bloque occidental a

[7] *Ibid.*, p. 121.

resistir y, a la vez, desmoralizar a los berlineses, se había retirado la propuesta anterior y los aliados insistían en nuevas negociaciones.

El único resultado positivo de la Conferencia de Ginebra fue la aceptación por parte de Khrushchev de visitar los Estados Unidos. Las entrevistas entre el dirigente ruso y el presidente Eisenhower en Camp David crearon al parecer una atmósfera que prometía óptimas ganancias a los soviéticos sobre Berlín en la conferencia cumbre a celebrarse en París en mayo de 1960. Según Horelick y Rush,[8] Khrushchev, en el transcurso de sus pláticas con Eisenhower, planeó la táctica a seguir en esta conferencia: una combinación de economía verbal, pretensiones de superioridad estratégica y moderada presión local sobre Berlín. El "espíritu de Camp David" cerraba la primera fase de la ofensiva sobre la ciudad alemana y abría nuevas perspectivas para la segunda.

Significativamente, y como indicio de la segunda fase, las más extremas declaraciones soviéticas sobre su ventaja estratégica fueron realizadas en los meses que precedían a la fecha de la anunciada conferencia cumbre. En enero de 1960, *Krasnaia Zvezda*, diario oficial de las fuerzas armadas, se preguntaba:

> ¿Cuántos cohetes tenemos? ¡Suficientes! Suficientes para borrar de la faz de la tierra cualquier país que se atreva a atacar a la Unión Soviética. N. S. Khrushchev franca y abiertamente lo declaró en la sesión de enero del Soviet Supremo de la U.R.S.S.[9]

[8] *Ibid.*, p. 122.
[9] Citado por *ibid.*, p. 62.

Pero las esperanzas de Khrushchev deben haberse disipado cuando a raíz del incidente del U-2 a principios de mayo, el presidente Eisenhower declaró que el vuelo malogrado era el último de una serie iniciada cuatro años antes. Para disipar alguna duda sobre la efectividad norteamericana en materia de espionaje, el presidente, en un mensaje por radio y televisión, señaló:

> [La] fotografía aérea ha sido uno de los muchos métodos que poseemos para mantener al mundo libre y a nosotros mismos al corriente de los desarrollos militares soviéticos.[10]

Al conocer Khrushchev estas declaraciones, por una parte afirmó —en un esfuerzo por continuar el engaño sobre el cual se había basado la política exterior soviética desde los exitosos días del *sputnik*— que los vuelos de los U-2 se habían realizado sobre áreas donde no existían bases de proyectiles intercontinentales y, por otro, procedió a cancelar la conferencia de París, la cual, bajo las nuevas circunstancias, resultaba inútil realizar. La simple demostración pública de la vulnerabilidad soviética al espionaje aéreo disminuyó considerablemente la credibilidad de sus amenazas estratégicas y prácticamente anuló las perspectivas de la segunda ofensiva sobre Berlín.

Las declaraciones públicas soviéticas pasaron entonces a magnificar la efectividad de las defensas anti-aéreas. El propósito evidente era evitar nuevos vuelos de reconocimiento y, al mismo tiempo,

[10] Discurso por radio y televisión del 25 de mayo de 1960, *The Department of State Bulletin*, XLII: 1903, p. 900.

contrarrestar los efectos negativos derivados de la vulnerabilidad demostrada. En Moscú, seguramente esperanzados en crear un nuevo ambiente de incertidumbre sobre el avance en materia de vehículos intercontinentales una vez suspendidos los vuelos norteamericanos, se señaló claramente que no se terminaba con la campaña sobre Berlín, sino que solamente se aplazaba.[11] Efectivamente, tras un año de inacción, a mediados de 1961 se reinició la ofensiva. Ahora el lugar fue Viena y la persona a tratar, Kennedy. El último día de la conferencia, Khrushchev entregó al presidente norteamericano un *aide mémoire* en el cual se reiteraban las demandas anteriores: evacuación y conversión de Berlín en una ciudad libre o, de lo contrario, un tratado de paz soviético por separado con la República Democrática Alemana. Se señalaba diciembre de ese año como fecha límite para decidir sobre la propuesta.

A raíz de la nueva ofensiva, y como resultado del anuncio soviético de aumentar un tercio el gasto militar, los Estados Unidos procedieron a tomar una actitud más firme. Veinte días después de este anuncio el presidente Kennedy solicitaba al Congreso una partida suplementaria de 3 000 millones de dólares para gastos militares. El grueso de la partida fue dirigido al renglón militar convencional. El ejército aumentó sus efectivos de 875 000 a un millón de hombres en servicio activo. También la Marina y la Fuerza Aérea se vieron reforzadas tanto en equipo como en efectivos humanos. Dieciséis escuadrones tácticos de combate de la Fuerza Aérea fueron enviados a Europa. El

[11] Horelick y Rush, *op. cit.*, pp. 74, 123.

ejército, por su parte, reforzó la Séptima División estacionada en el Viejo Continente con 40 000 hombres y, en calidad de cuerpo de reserva, se transportó a esa parte del mundo el Tercer Regimiento de Caballería Blindado.[12] El efecto inmediato de la maniobra resultó contraproducente para Moscú; los renovados esfuerzos soviéticos se tradujeron en una carrera de armamentos en la cual no se encontraban en condiciones de competir.

Hacia el verano de 1961, bajo las presiones del secretario de Defensa Robert McNamara, los servicios de inteligencia norteamericanos no sólo habían descubierto el juego estratégico de los soviéticos, sino que habían logrado localizar sus escasas bases de cohetes intercontinentales.[13] En noviembre de ese año, antes de que venciera el plazo fijado por Moscú para que los occidentales decidieran sobre su propuesta relacionada con Berlín, las autoridades norteamericanas decidieron dejarle saber las conclusiones de sus servicios de inteligencia. Para tal efecto se escogió al vice-secretario de Defensa, Roswell Gilpatric, quien en un discurso afirmó:

> El poder destructivo que Estados Unidos puede producir, aun después de un sorpresivo ataque soviético sobre nuestras fuerzas, sería tan grande, quizá mayor, que la fuerza indemne que el enemigo puede amenazar con lanzar contra Estados Unidos en un primer golpe. En suma, tenemos una capacidad de contragolpe tan extensa como aquella

[12] David W. Tarr, *American Strategy in the Nuclear Age*, p. 103.

[13] Roger Hilsman, *To Move a Nation*, p. 163.

que los soviéticos pueden entregar atacando primero.[14]

Para los soviéticos esta declaración oficial tenía dos significados precisos: primero, su verdadera situación estratégica se encontraba al descubierto; segundo, ello implicaba que los norteamericanos habían localizado sus bases de cohetes intercontinentales. Así, repentinamente, su "suave" sistema de cohetes balísticos quedaba obsoleto. Se desvanecía el apoyo fundamental de sus movimientos en política exterior.

Bajo tales circunstancias, una tercera intentona sobre Berlín resultaba imposible a menos que el balance estratégico se alterara radicalmente a favor de la Unión Soviética. Pero ¿cómo alterar rápidamente esta enojosa situación? Para tal efecto se les presentaban a los líderes soviéticos tres caminos posibles: [15] *1)* esforzarse y sobrepasar a los Estados Unidos en la producción de cohetes intercontinentales; *2)* aprovechar su ventaja espacial y colocar artefactos orbitales, y *3)* instalar un pequeño número de cohetes de pequeño y mediano alcance, ya existentes y casi obsoletos, en un lugar cercano a los Estados Unidos. Los primeros dos caminos, desde el punto de vista económico y tecnológico, se presentaban de alto costo y de largo tiempo de implementación. El tercer camino, si bien se mostraba como el más económico y rápido, era el más riesgoso; únicamente podría ser intentado sobre la base de un riguroso secreto y una cuidadosa vigilancia de las posibles respuestas norteamericanas.

[14] *Keesing's Contemporary Archives,* Vol. XIII (1961-1962), p. 18455.

[15] Robert D. Crane, *op. cit.*, p. 531.

La evolución de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos desde el triunfo de la Revolución determinó, tres años más tarde, que las necesidades militares cubanas coincidieran con las necesidades estratégicas de la Unión Soviética. A partir de enero de 1959, la hostilidad norteamericana creció paralela a la actitud de simpatía soviética.

El resultado neto del período que corre entre los primeros meses de 1959 y 1962 puede reseñarse brevemente. El gobierno revolucionario, a pesar de los numerosos pronósticos en contra, sobrevivió a la turbulencia que tras de sí dejaban las primeras medidas económico-sociales del nuevo régimen. Tras un breve período de infructuosas tentativas, los Estados Unidos encontraron que, por fallas en la instrumentación tanto en Europa como en América Latina, las sanciones económicas contra Cuba no eran las medidas óptimas para doblegar el afán revolucionario. Esta ineficacia se extendía a las medidas políticas; la Organización de los Estados Americanos apenas desaprobó vagamente al gobierno de Fidel Castro en San José de Costa Rica en 1960. Así las cosas, los Estados Unidos se propusieron realizar la intervención armada, la cual, sin embargo, resultó fallida como consecuencia del cambio presidencial en Norteamérica. El plan de invasión, preparado por la administración de Eisenhower, fue ejecutado en forma parcial y con marcada indecisión por la administración de Kennedy. Se armó y entrenó a exiliados cubanos, pero no se les brindó apoyo militar directo.

Luego del sonado fracaso de Bahía de Cochinos, la política norteamericana volvió a la ofensi-

va en Punta del Este, Uruguay, y en enero de 1962 logró que la OEA expulsase a Cuba de su seno. Pero la resistencia latinoamericana a tomar pasos más radicales se manifestó en las abstenciones de seis miembros importantes: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador y México. Entretanto, la Unión Soviética, aprovechando el aislamiento creciente de Cuba, ofrecía cada vez más apoyo a la isla. La ayuda soviética no se limitó al renglón económico; a mediados de 1962 Raúl Castro se trasladó a Moscú e inmediatamente empezaron en Occidente las especulaciones sobre la ayuda militar socialista a Cuba.

El período de verdadero peligro comenzó a fines de julio de 1962. Con motivo de la conmemoración del movimiento revolucionario, cohetes antiaéreos y aviones MIG desfilaron por La Habana. En agosto incrementaron los rumores en los Estados Unidos —en la prensa y dentro del Congreso principalmente— sobre la construcción de un complejo sistema militar soviético en la isla. Ante la creciente presión republicana, planteada en vísperas de elecciones de legisladores y despus de negar la presencia de tropas soviéticas en Cuba, Kennedy declaró el 29 de agosto su intención de no invadir a ese país "por el momento". El 4 de septiembre, después de la publicación del acuerdo económico y militar entre Cuba y la Unión Soviética,[16] el presidente norteamericano, basándose en estimaciones de sus servicios de inteligencia, declaró que el armamento cubano era de carácter puramente defensivo, pero recalcó: "Si fuese de

[16] *The Current Digest of Soviet Press*, XIV: 35, p. 21. El anuncio del acuerdo se realizó en la primera plana de *Pravda* del 13 de septiembre de 1962.

otro modo, surgirían las más graves consecuencias".[17] Veladamente los Estados Unidos advertían a Moscú su disposición a tomar medidas en caso de introducción subrepticia de armas nucleares en la zona del Caribe. El 5 de octubre, por último, el gobierno norteamericano inauguró el antecedente en la acción unilateral contra Cuba: se excluyó de los puertos de los Estados Unidos a los barcos que condujesen carga soviética a Cuba.

En el año de 1962 coincidieron plenamente los intereses cubanos y los soviéticos en materia de armamentos. Por un lado, Moscú precisaba realizar un paso estratégico que, fundamentado en el material disponible, le ofreciese un respiro para poder replantear la producción de vehículos intercontinentales. Por otro, Cuba solicitaba armamento para su seguridad y protección frente a la creciente agresividad de los Estados Unidos. Como solución temporal —al menos para los soviéticos— se decidió la instalación de viejos cohetes de corto y mediano alcance en Cuba. Este expediente ofrecía a la Unión Soviética un sustituto inmediato a un nuevo y costoso programa de proyectiles balísticos. Paralelamente, el plan —en caso de alcanzar su completa implementación— mejoraría la posición del Kremlin en el problema de Berlín: podría realizar un chantaje nuclear a los Estados Unidos, no sólo barato, sino efectivo. Asimismo la maniobra prometía rendir óptimos resultados en dos cuestiones secundarias:[18] por una parte, permitiría ganancias políticas en América Latina en

[17] *The Department of State Bulletin*, XLVII: 1213, p. 450. Declaración de prensa leída por Pierre Salinger, secretario de Prensa de la Casa Blanca.

[18] Roger Hilsman, *op. cit.*, pp. 164-165.

caso de que los gobiernos del área, ante el drástico cambio en el balance estratégico, considerasen poco deseable la protección norteamericana; por otra, existía la posibilidad de convencer al movimiento comunista internacional de la fortaleza del liderazgo soviético y, de esta manera, obtener una ventaja sustancial frente a China.

La decisión debe haber sido tomada durante la primavera de 1962. El plan soviético constaba de dos fases. Durante la primera, Cuba sería dotada de armamento defensivo: 24 baterías de cohetes antiaéreos, cien cazas MIG, cohetes de defensa portuaria, y guardacostas. En la segunda, se enviarían las armas ofensivas: bombarderos ligeros IL-28, los cohetes estratégicos y diez batallones de tropas soviéticas destinados a protegerlos y manejarlos. Los cohetes serían distribuidos en cuatro diferentes lugares, dos —San Cristóbal y Guanajay— en la parte occidental de la isla, y otros dos —Sagua la Grande y Remedios— en la parte central. Los primeros dos contarían con doce rampas cada uno, los segundos con dieciséis entre ambos —en total, 40 rampas de lanzamiento.[19] La primera fase se había completado y la segunda se encontraba en proceso de realización cuando los servicios de inteligencia norteamericanos descubrieron los emplazamientos en construcción.

En diversos análisis, realizados luego de terminada la crisis, se han sostenido diversas explicaciones acerca de la motivación soviética. Entre ellas sobresalen dos: la defensa de Cuba y el deseo de negociar el retiro de los cohetes en Cuba por los cohetes norteamericanos en Turquía.

[19] *Ibid.*, p. 160

Los que sostienen la primera posición [20] explican que los soviéticos procedieron a implantar bases estratégicas en Cuba con el fin primordial de defenderla de la creciente hostilidad norteamericana, y que una vez lograda una garantía de no invasión por parte de Norteamérica accedieron a retirar los cohetes. Hay suficientes datos que desmienten la versión.

Ante todo salta a la vista la desproporción de los medios empleados para lograr ese objetivo. El gasto económico, la movilización de recursos materiales y humanos y los riesgos afrontados no resultan congruentes con la obtención de un mero compromiso verbal norteamericano de no invasión. Por otra parte, si la disuasión era el efecto deseado, el resultado fue contraproducente. En lugar de disuadir a los norteamericanos de invadir Cuba, casi provoca la invasión al incrementar marcadamente la tensión en zona tan delicada; Khrushchev mismo explicó posteriormente al Soviet Supremo cómo su gobierno percibía la situación:

[20] Para detalles de esta posición ver la relación presentada por Horelick y Rush, "The Cuban Missile Crisis: An Analysis of Soviet Calculations and Behaviour", *World Politics,* XVI: pp. 364-365. Esta posición fue la esencia de la justificación presentada por Khrushchev al Soviet Supremo: "Nuestro propósito fue solamente la defensa de Cuba. Todos vieron cómo los imperialistas americanos afilaban los puñales y amenazaban a Cuba con un ataque masivo. Ante esta política de bandolerismo [...] vimos la posibilidad de defender al pueblo amante de la libertad de Cuba estacionando cohetes para que los imperialistas americanos, si verdaderamente se decidían a invadir, [...] tuvieran una conciencia más real del peligro de guerra termonuclear," *Pravda,* diciembre 13 de 1962, en *The Current Digest of Soviet Press,* XVI: 51, p. 5.

> En la mañana de octubre 27 recibimos información de nuestros camaradas cubanos y de otras fuentes en las cuales directamente se señalaba que este ataque [de los Estados Unidos] se realizaría dentro de los siguientes dos o tres días. Consideramos los telegramas recibidos como señal de la más extrema alarma [...]. Se requería inmediata acción a fin de prevenir un ataque sobre Cuba y preservar la paz.[21]

Tácticamente hubiese sido más aconsejable hacer creer a los Estados Unidos que el control y manejo de los proyectiles se encontraban en manos cubanas; así los que abogaban por el ataque armado contra la isla habrían tenido que considerar un factor mucho más importante que la sola reacción en el Kremlin. El control soviético de los proyectiles hace sospechar que el propósito de su instalación respondía a intereses soviéticos y no a intereses cubanos.

La calidad y cantidad de las instalaciones también contradicen la hipótesis —derivada ésta de las negociaciones que durante la crisis realizaron ambas potencias— según la cual el propósito determinante fue el deseo soviético de cambiar los cohetes en Cuba por los cohetes norteamericanos en Turquía. Nuevamente la magnitud del plan soviético presenta una profunda desproporción entre los medios y el supuesto objetivo. En Turquía, los Estados Unidos tenían solamente quince cohetes Júpiter; no más de un tercio de los vehículos soviéticos de corto alcance (1,100 millas náuticas) habrían bastado para establecer las bases del

[21] Discurso de N.K. Khrushchev ante el Soviet Supremo de la U.R.S.S. *Pravda,* 13 de diciembre de 1962, en *The Current Digest of Soviet Press,* XIV: 51, pp. 5-6.

trueque. Para este efecto, los cohetes de mediano alcance (2,200 millas náuticas) resultaban superfluos para realizar la operación. Además, era conocida la intención norteamericana, mucho antes de octubre de 1962, de cancelar sus bases en Turquía. Desde principios de 1961, el gobierno norteamericano había considerado seriamente la posibilidad ya que los Júpiter, dado su atraso técnico, podían ser derribados con un simple disparo de rifle.[22]

Descartadas las anteriores hipótesis, puede afirmarse que las instalaciones en Cuba estaban dirigidas a mejorar la situación estratégica de la Unión Soviética frente a los Estados Unidos. Fidel Castro mismo, en una entrevista concedida a Claude Julien, corresponsal de *Le Monde,* confirmó este punto de vista al señalar que

> Ellos [los soviéticos] nos explicaron que aceptándolos [los cohetes] reforzaríamos el campo socialista, y dado que habíamos recibido importante ayuda del campo socialista estimamos que no podíamos declinar. Esta es la razón por la cual los aceptamos. No fue con el fin de asegurar nuestra propia defensa, sino [...] *para reforzar el socialismo a escala internacional.*[23]

Después de una serie de contradicciones posteriores al reportaje de Julien, y luego de la caída de Khrushchev, el Primer Ministro cubano volvió a su posición inicial; en un discurso señaló que fue

[22] Horelick, "The Cuban Missile Crisis...", p. 367.
[23] Declaración publicada en la edición de *Le Monde* del 22 de marzo de 1963. Citado por Horelick, *op. cit.*, p. 372. Las cursivas son nuestras.

> ...en aras del reforzamiento del movimiento revolucionario, en aras del reforzamiento del campo socialista ... [que] sin dudar se aceptó el riesgo de guerra nuclear, ... cuando ejerciendo nuestro pleno derecho, ... aceptamos el emplazamiento de cohetes estratégicos nucleares en nuestro país...[24]

La situación política de la Unión Soviética frente a Occidente y dentro del bloque socialista la movieron a realizar el arriesgado paso. Por un lado, Europa ingresaba en un período de progreso económico, y la unidad europea parecía dirigirse por buen camino. Los Estados Unidos, bajo un renovado liderazgo demócrata, descubrían que continuaba ostentando la delantera en materia estratégica. Las perspectivas revolucionarias en los Estados emergentes, pasado el entusiasmo del noviciado político, se hundían en el transfondo de la dependencia económica de las antiguas colonias con las metrópolis. Por otro, el bloque socialista veía amenazada su unidad al acusar los chinos de liderazgo deficiente a los soviéticos. Y para subrayar esta acusación, luego de cuatro años de avances y retiradas, permanecía insoluble el problema de Berlín como prueba irrefutable del fracaso de la política exterior soviética. En Moscú, los encargados de diseñar las tácticas y la estrategia internacionales, deben haber concluido que, al alterar el balance estratégico, cambiaría en tal forma el ambiente de la guerra fría que se promoverían nuevas oportunidades para lograr óptimas ganancias frente a Occidente y, de paso, restaurar su prestigio dentro del bloque socialista y en el Tercer Mundo.

[24] Citado por Horelick y Rush, *op. cit.*, p. 135.

La capacidad norteamericana

Las primeras armas fueron enviadas a Cuba en el verano de 1960. El 18 de noviembre de ese año, el gobierno de Eisenhower anunciaba que cuando menos doce barcos soviéticos habían descargado armas y municiones en la isla. Se calculaba la ayuda militar soviética en un total de 28 000 toneladas a la fecha.[25] Los embarques continuaron hasta los primeros días de 1962; luego de un receso fueron reiniciados a fines de julio como consecuencia del acuerdo de ayuda económica y militar cubano-soviético.

En la tercera semana de agosto, el Departamento de Estado norteamericano informaba a la prensa que los embarques hacían un total de veinte contando a partir de julio. Los cargamentos —se agregaba— consistían en medios de transporte, equipos electrónicos y de construcción, así como cohetes antiaéreos. Se señalaba muy especialmente la presencia de entre tres y cinco mil técnicos militares soviéticos en la isla.

El siete de septiembre el presidente Kennedy, ante el incremento militar en Cuba, procedió a solicitar autorización del Congreso para llamar a servicio activo a 150 000 reservistas. La Unión Soviética, en respuesta, declaró inmediatamente que un ataque sobre Cuba significaría la guerra nuclear. Kennedy negó públicamente que los Estados Unidos tuviesen intenciones de invadir ese país, pero previendo cualquier eventualidad por parte de los cubanos, señaló lo que su gobierno consideraba intereses vitales en el área:

[25] R. Hilsman, *op. cit.*, p. 170-171.

> Si en cualquier tiempo los emplazamientos comunistas en Cuba hacen peligrar o interfieren con nuestra seguridad en cualquier forma, incluyendo nuestra base en Guantánamo, nuestra navegación por el Canal de Panamá, nuestras actividades coheteriles en el Cabo Cañaveral, o las vidas de ciudadanos americanos, o si Cuba intenta exportar sus propósitos agresivos por la fuerza a cualquier nación de este hemisferio, o se convierte en una base militar ofensiva de capacidad significativa para la Unión Soviética, entonces este país hará lo que sea necesario hacer para proteger su seguridad y la de sus aliados.[26]

En otras palabras, los Estados Unidos amenazaban con una enérgica respuesta en caso de que Cuba y la Unión Soviética intentasen, en cualquiera de las formas señaladas, alterar el *statu quo* imperante. Este compromiso públicamente declarado, unido a necesidades de tipo estratégico, llevaría al gobierno norteamericano a tomar medidas una vez conocida la existencia de capacidades ofensivas en el Caribe.

La Casa Blanca comprometió su prestigio en forma tan radical como consecuencia de las reiteradas seguridades públicas y privadas realizadas por los soviéticos en el sentido de no tener intenciones de instalar vehículos nucleares en Cuba. El 10 de julio de 1960, cuando Kennedy era aún senador, Khrushchev afirmó que, en caso de ataque, la fuerza nuclear de la URSS podía ayudar a Cuba. El 2 de enero de 1961, dos semanas antes de la transmisión de poderes en Estados Unidos, el Primer Ministro soviético, en una recepción de la embajada cubana en Moscú, negó que hubiese

[26] Citado por R. Hilsman, *op. cit.*, p. 171.

proyectiles en Cuba. En abril de ese año, después de la fracasada intentona de Bahía de Cochinos, el gobierno soviético envió dos notas a Washington. En la primera se advertía que Cuba, en caso de sufrir un ataque armado, contaría con ayuda soviética. En la segunda se indicaba que los cohetes, que eventualmente podrían asistir a los cubanos, permanecerían en la Unión Soviética.

El 4 de septiembre, el embajador Anatoly Dobrinin oficialmente informaba a Robert F. Kennedy que nunca se establecerían bases ofensivas en Cuba. Una semana después, el 11 de septiembre, Moscú declaraba una vez más no tener intenciones de enviar cohetes al gobierno cubano, y para dar mayor énfasis a la declaración, un funcionario de la embajada soviética transmitía pocos días después un mensaje personal de Khrushchev a Kennedy donde se reiteraban las intenciones soviéticas de mantener los cohetes dentro de las fronteras de la URSS.[27]

Al mismo tiempo que se realizaban estas últimas seguridades públicas y confidenciales, los soviéticos se encontraban en plena actividad en Cuba construyendo las bases que deberían albergar sus proyectiles de corto y mediano alcance. Los Estados Unidos fueron tomados por sorpresa; cuando estas actividades fueron conocidas por los altos círculos del gobierno norteamericano

> ...el sentimiento dominante fue de incredulidad. Habíamos sido engañados por Khrushchev, pero también habíamos hecho el ridículo. Ningún funcio-

[27] Robert F. Kennedy, *13 Days, The Cuban Missile Crisis*, p. 31, y E. Abel, *The Missile Crisis*, pp. 15-19.

nario dentro del gobierno sugirió alguna vez que las instalaciones rusas en Cuba incluirían cohetes.[28]

¿Cuáles fueron las causas de la imprevisión norteamericana? Tras los problemas de Berlín, Kennedy había venido buscando establecer la confianza mutua entre las potencias, que consideraba como requisito básico para reducir la tensión. Por esta razón, las diversas y reiteradas declaraciones soviéticas no fueron interpretadas como un movimiento tendiente a distraer la atención.[29] Incluso la estimación mensual que realizan los servicios de inteligencia sostenía en septiembre la imposibilidad de que los soviéticos instalasen capacidades nucleares en Cuba. Fundamentaron su pronóstico en dos puntos. Por una parte, el precedente reforzaba la opinión. Los vehículos nucleares soviéticos nunca habían salido fuera de las fronteras del país; las bases estaban ausentes aún en los países del Pacto de Varsovia. Por otra, los riesgos a arrostrar hacían suponer a los encargados de dirigir la inteligencia norteamericana que los soviéticos no se decidirían a enfrentarlos. Lo largo de las comunicaciones marítimas entre la URSS y el Caribe y, particularmente, su vulnerabilidad a la interdicción americana, hacían suponer que el camino resultaría impráctico para los soviéticos.[30] Obviamente, fueron víctimas de sus propios puntos de vista los funcionarios estadounidenses pues, ni el riesgo ni la vulnerabilidad de las comunicaciones hicieron retroceder a Moscú; Cuba resultaba ele-

[28] R. F. Kennedy, *op. cit.*, p. 32.

[29] Roberta Wohlstetter, "Cuba and Pearl Harbor: Hindsight and Foresight", *Foreing Affairs*, XLIII: 4, p. 702.

[30] R. Hilsman, *op. cit.*, p. 172.

gible, no sólo en virtud del desbalance estratégico, sino por encontrarse mejor siutada que los países de Europa Oriental.

La amenaza planteada por la maniobra sobre las capacidades tácticas y estratégicas de Estados Unidos requirió de éste un pronta y adecuada respuesta. La presencia de cohetes en Cuba tenía dos implicaciones para el país del norte: una militar, la otra política. Desde el punto de vista militar, la capacidad estratégica de respuesta en caso de ataque nuclear quedaba casi reducida a la mitad.[31]

Los bombarderos del Comando Estratégico Aéreo (SAC) estacionados en el Sudeste de los Estados Unidos solamente quedarían expuestos a un ataque intempestivo con un período de alerta de apenas tres minutos. Si todos los cohetes, cuyas rampas de lanzamiento se encontraban en proceso de construcción, entraban en operación, los Estados Unidos se encontrarían expuestos a una salva de 40 cabezas nucleares sobre la casi totalidad de su territorio.

Desde el punto de vista político, el cambio radical en el balance nuclear, expondría a los Estados Unidos, en caso de no controlar adecuadamente su respuesta, al desprestigio mundial. Cuan-

[31] Antes de la crisis la capacidad norteamericana incluía nueve submarinos Polaris con 144 cohetes; veinte cohetes Minutemen, cincuenta Atlas, unos pocos Titans, y más de cien Thor y Júpiter, setecientos bombarderos B-52 y B-58 y aproximadamente novecientos B-47, todos estos vehículos dotados con cabezas nucleares que variaban de medio megatón hasta veinte. Un ataque soviético lanzado desde Cuba reduciría notablemente estas capacidades. Robert D. Crane, *op. cit.*, p. 537.

do Arthur M. Schlesinger manifestó a Kennedy que los soviéticos habían supuesto que los Estados Unidos no responderían al reto planteado, éste respondió:

> Ellos pensaron que nos tenían de cualquier manera. Si no hacíamos nada, estaríamos muertos. Si reaccionábamos, esperaban colocarnos en una posición expuesta, fuese en Berlín, Turquía o las Naciones Unidas.[32]

Entre el 16 de octubre, día en que se obtuvieron pruebas fotográficas evidentes de la existencia de cohetes nucleares en Cuba, y el 21 del mismo mes, un grupo de consejeros y miembros del Gabinete norteamericano —más tarde bautizado como el *Executive Committee* o *ExCom*— iniciaron un proceso deliberativo a fin de encontrar la respuesta más adecuada a la situación planteada. Tras desechar la intervención militar en sus diversas formas —que iban desde un ataque aéreo "quirúrgico" hasta la invasión total— se decidió adoptar la cuarentena.

En su mensaje del 22 de octubre, Kennedy, luego de señalar los peligros implícitos en las instalaciones soviéticas en Cuba, procedió a anunciar públicamente la instauración de la medida adoptada. Quedaba así planteado el momento más peligroso por el cual ha tenido que transitar el sistema bipolar.

La solución, y la salvación del sistema y del orbe, quedaba en manos de los dos actores y principa-

[32] Arthur M. Schlesinger, *A Thousand Days, John F. Kennedy in The White House*, p. 811.

les interesados en el desenlace del conflicto. Los demás actores, aunque relegados a un segundo plano, cumplieron con los papeles asignados por las reglas esenciales del sistema bipolar dentro de la estrechez del caso.

III. LOS ACTORES SECUNDARIOS

En el sistema bipolar, y en una época en que se hace énfasis en la seguridad colectiva, la cooperación y la organización internacionales, son actores secundarios todos los Estados con excepción de las dos grandes potencias. Para tales efectos, las Naciones Unidas deben ser consideradas también como un actor secundario. Este organismo, como cuerpo político internacional encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, cumplió su cometido en la crisis de octubre pero por caminos muy diferentes a los de la seguridad colectiva. La amenaza soviética, la determinación norteamericana y el peligro de guerra nuclear implícito en el enfrentamiento de las dos potencias, produjeron un ambiente de aguda tensión internacional propicio para descubrir su verdadera función —y la de los Estados miembros— dentro del sistema bipolar. En el presente capítulo veremos las actuaciones de Naciones Unidas y de algunos de sus Estados miembros. La finalidad es tratar de descubrir el aspecto funcional de los actores, tanto principales como secundarios, en un período de aguda tensión.

Los actores principales y sus posiciones

El 23 de octubre, el Consejo de Seguridad se reunió apresuradamente para considerar la crisis. La reunión de emergencia fue solicitada en cartas

separadas por Cuba y los Estados Unidos el 22 del mismo mes, y por la Unión Soviética en misiva del día siguiente.

Los Estados Unidos pedían al Consejo estudiar el grave peligro a la paz motivado por la instalación de cohetes, secretamente realizada, por parte de la Unión Soviética en Cuba. Luego de manifestar la posesión de pruebas incontrovertibles y de anunciar oficialmente el paso tomado por el gobierno de su país, el delegado Adlai Stevenson agregaba:

> De acuerdo con sus obligaciones bajo la Carta de las Naciones Unidas, los Estados Unidos traen ante el Consejo de Seguridad el hecho de [la existencia] de cohetes nucleares y otras armas ofensivas en Cuba, y propone el pronto y efectivo cumplimiento de las responsabilidades del Consejo para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales [...] Debe ser el propósito de la acción del Consejo de Seguridad efectuar el inmediato desmantelamiento y retiro de los cohetes soviéticos y otras capacidades ofensivas en Cuba, bajo la supervisión de observadores de Naciones Unidas, [a fin] de hacer posible la suspensión de la cuarentena que ahora se está implementando.[1]

También sometía a consideración del Consejo un proyecto de resolución según el cual este órgano: *1)* solicitaría el inmediato desmantelamiento y retiro de Cuba de todos los cohetes y armas ofensivas; *2)* autorizaría y requeriría al Secretario General el despachar a Cuba un cuerpo de observadores que informaría sobre el cumplimiento de

[1] *Department of State Bulletin,* XLII: 1220, p. 724.

la resolución; *3)* pediría la suspensión de la cuarentena luego de certificar lo dispuesto en el primer parágrafo, y *4)* recomendaría urgentemente a los Estados Unidos y la Unión Soviética una conferencia a fin de tomar medidas para la remoción de la amenaza existente a la seguridad del Hemisferio Occidental y a la paz mundial.

La carta cubana solicitaba al Consejo de Seguridad considerar urgentemente el acto unilateral de guerra cometido por los Estados Unidos al ordenar el bloqueo de Cuba. Su embajador señalaba que la medida tomada por el gobierno norteamericano "... en menosprecio de las organizaciones internacionales y, en particular, en absoluto desdén del Consejo de Seguridad...",[2] creaba un peligro inminente de guerra.

La carta soviética pedía la consideración de la cuestión específica "Violación de la Carta de las Naciones Unidas y amenaza a la paz por parte de los Estados Unidos". Los soviéticos acusaban a los norteamericanos de la comisión de dos delitos concretos. Por una parte, arrogarse "...el derecho de atacar embarcaciones de otros estados en alta mar: en otras palabras, empeñarse en piratería".[3] Por otra, el tratar "...de dictar a Cuba qué política seguir, qué disposiciones elaborar internamente, y qué armas poseer para su defensa".[4] Terminaba reafirmando que todas las armas en posesión de la Unión Soviética estaban empeñadas en propósitos defensivos contra las agresores imperia-

[2] David Larson, *The "Cuban Crisis of 1962". Selected Documents and Chronology,* pp. 48-49.

[3] *Ibid.,* p. 50.

[4] *Ibid.*

listas, y subrayando que las armas nucleares nunca serían utilizadas excepto en caso de agresión.

En su sesión del 23 de octubre, el Consejo de Seguridad decidió considerar simultáneamente las tres cartas presentadas e invitar al representante de Cuba a participar, sin derecho de voto, en las sesiones.

Los Estados Unidos, conscientes de su debilidad jurídica en el caso, procedieron de inmediato a tratar de justificar la acción emprendida. Asentó su representante que

> ...la importación de la guerra fría al corazón de las Américas constituye una amenaza a la paz de este Hemisferio y, también, a la paz mundial. [...] los soviéticos han alterado el precario balance [nuclear] y creado una nueva y peligrosa situación en una área nueva.[5]

En estas palabras se vislumbraba un intento por justificar la medida adoptada en términos de autodefensa. Respecto al problema, presente en el ánimo de todos, de la equivalencia entre las bases norteamericanas en el extranjero y la base soviética en Cuba, Stevenson dio a conocer la opinión oficial de su gobierno en los siguientes términos: "Los Estados Unidos y sus aliados establecieron bases de cohetes después de una libre negociación, sin encubrimiento y sin falsas declaraciones a otros gobiernos".[6] Si la introducción de la guerra fría en el continente constituía el elemento objetivo del delito que imputaba a la Unión Soviética,

[5] Discurso de Adlai Stevenson ante el Consejo de Seguridad en *ibid.*, pp. 67, 78.
[6] *Ibid.*, p. 77.

el engaño —aun no demostrado en ese momento— ponía de manifiesto el dolo. Sin embargo, faltaba una verdadera base legal para justificar la postergación que de la Carta de las Naciones Unidas se había hecho. Casi al terminar su discurso arribó un mensaje salvador: la Organización de los Estados Americanos, momentos antes, había aprobado una resolución en la cual se solicitaba el retiro de las armas nucleares de la zona del Caribe y se recomendaba a los Estados miembros a prepararse, individual y colectivamente, para impedir el incremento de las capacidades militares en Cuba.[7] A pesar de ello, persistió el malestar que tras de sí dejó la unilateralidad norteamericana. Por otra parte, las argumentaciones de Stevenson estaban permeadas de la autosuficiencia de aquel que, además del poder, cree tener el derecho y la opinión pública de su parte.

Cuba, por su lado, también esgrimió —aunque en forma menos forzada— argumentos legales. La constante amenaza norteamericana, estableció el representante de este país, había obligado a Cuba a armarse a fin de encontrarse en posibilidades para afrontar cualquier eventualidad. Como prueba de la actitud estadounidense recordó a los miembros del Consejo los intentos de aislar económica y políticamente a Cuba y los constantes actos de sabotaje realizados, todo ello sin la previa existencia de un estado de guerra. Denunció la acción norteamericana en el seno de Naciones Unidas como un intento de obtener una sanción internacional a actos realizados a espaldas de la organización y en contravención del derecho inter-

[7] *Ibid.*, pp. 80-81.

nacional. Luego de rechazar cualquier tipo de inspección en suelo cubano, hizo notar que las Naciones Unidas no tenían razón alguna para "...verse implicadas en las medidas agresivas unilateralmente adoptadas por una gran potencia contra un pequeño Estado miembro sin [previa] orden..."[8] de la organización. Finalmente, apelando al respeto debido a la Carta, la moralidad internacional y a los principios del derecho internacional, solicitó al Consejo que recomendase la inmediata suspensión del bloqueo declarado contra Cuba.

La Unión Soviética unió también su voz al coro de mutuas acusaciones para reafirmar la imputación de los delitos de piratería e intervención en asuntos de un Estado contra los Estados Unidos. El delegado soviético calificó de falsos los alegatos de Stevenson de poseer pruebas sobre la presencia de cohetes rusos en Cuba, y cometió un error funesto al declarar:

> La delegación soviética ante todo confirma oficialmente la declaración previamente realizada al respecto por la Unión Soviética de que el gobierno soviético no ha enviado y no está enviando armamento ofensivo a Cuba.[9]

[8] Discurso del embajador cubano Mario García-Incháustegui ante el Consejo de Seguridad, en *ibid.*, p. 87.

[9] Discurso del embajador soviético Valerian Zorin ante el Consejo de Seguridad el 22 de octubre de 1962, en *ibid.*, p. 95. Este paso probó ser fatal para la posición soviética cuando dos días después, bajo un despliegue teatral de intercambios verbales, el representante norteamericano presentó las fotografías tomadas por los aviones U-2 de las instalaciones soviéticas en Cuba.

Propusieron posteriormente un proyecto de resolución en el cual se requería del Consejo: *1)* condenar las acciones norteamericanas como violatorias de la Carta de las Naciones Unidas; *2)* insistir al gobierno norteamericano revocase su decisión de inspeccionar barcos de otros Estados con destino a Cuba; *3)* proponer a los Estados Unidos la suspensión de cualquier tipo de interferencia en asuntos internos de Cuba, y *4)* recomendar a los Estados Unidos, la Unión Soviética y Cuba el entrar en contacto a fin de iniciar negociaciones conducentes al restablecimiento de la normalidad.[10]

De esta manera quedaban planteadas las posiciones de los actores principales: Estados Unidos y la Unión Soviética. Cuba, en virtud de la bipolaridad, quedaba ligada en su suerte a las venturas y desventuras que la posición soviética sufriese en el seno de la organización internacional. El Consejo de Seguridad debía abocarse a la consideración de los dos proyectos de resolución presentados. Si bien la moción norteamericana contaba con los votos de China, Chile, Reino Unido, Francia, Irlanda, Venezuela y el de los Estados Unidos, en tanto que la moción soviética apenas contaba con dos votos —el de Rumania y el de la Unión Soviética— el mecanismo institucional del veto a su disposición presentaba la tarea como inútil. Por otra parte, las perspectivas de enviar el asunto a la Asamblea General resultaban igualmente desalentadoras para los Estados Unidos. El bloque socialista, en unión de los neutralistas positivos, sumaban un total de 37 votos de un total de 105, cantidad suficiente para congelar la acción

[10] *Ibid.*, p. 59.

dentro de la Asamblea.[11] Además, y en virtud de que los Estados Unidos solicitaban la inspección de Cuba por observadores de Naciones Unidas, se corría el riesgo de que las naciones emergentes, celosas defensoras del principio de soberanía, se abstuviesen de votar. Por estas razones, la táctica norteamericana en Naciones Unidas se limitó a tratar de obtener un triunfo propagandístico.

Las posiciones de los actores secundarios

En los días siguientes abundaron las declaraciones, tanto dentro como fuera del Consejo de Seguridad, en apoyo de la actitud soviética o la norteamericana, según el caso. Aquellos que secundaron públicamente a los norteamericanos indicaban muy especialmente la necesidad de remover la amenaza a la paz mundial presente en el Caribe. El delegado francés señaló lo paradójico que resultaría la negación por parte del Consejo a considerar las aspiraciones de un continente que se sentía amenazado.[12] El representante de Venezuela, autonombrándose portavoz de América Latina, aseveró que el "balance del terror" estaba a punto de estallar sobre el continente americano. El delegado de Chile, tras expresar preocupaciones similares a las de su colega venzolano, declaró el pleno apoyo que su país otorgaba a la resolución norteamericana y señaló la absoluta necesidad de la presencia de Naciones Unidas en Cuba.[13] Incluso el representante inglés, y a pesar

[11] Henry M. Patcher, *Collision Course. The Cuban Missile. Crisis and Coexistence*, p. 40.
[12] *Ibid.*, p. 121.
[13] *Yearbook of the United Nations* 1962, p. 106.

de lo que el bloqueo representaba para el principio de la libre navegación de los mares, apoyándose en el Tratado de Río, aprobó la medida y el proyecto de resolución norteamericanos.[14] También el gobierno de Haití decidió hacer declaraciones, y en un comunicado hacía del conocimiento general que su delegado tenía instrucciones de brindar todo el apoyo moral necesario a la delegación americana "...a fin de preservar los grandes principios de la democracia sobre los cuales las acciones de la República están basadas".[15]

Las diversas manifestaciones por el lado socialista tendían a hacer notar los aspectos ilegales de la acción norteamericana. Dentro del Consejo de Seguridad, el proyecto de resolución soviético recibió el apoyo de la delegación rumana. El representante de este país calificó la cuarentena como una flagrante violación de la Carta de Naciones Unidas, la cual ponía en entredicho la misma existencia de la organización. En su concepto, el bloqueo sentaba las bases de una seria amenaza a la paz y seguridad mundiales, causa por la cual solicitaba del Consejo una enérgica condenación de la medida puesta en vigor en el Caribe.[16]

En declaraciones y comunicados oficiales hechos circular fuera del Consejo, la República Popular de Hungría, la República Popular de Bulgaria, la

[14] Discurso del embajador británico Sir Patrick Dean pronunciado ante el Consejo de Seguridad el 24 de octubre de 1962. Larson, *op. cit.*, pp. 115-117.

[15] Comunicado del Departamento de Asuntos Exteriores de Haití, en *ibid.*, pp. 143-144.

[16] Discurso del embajador rumano Mircea Malitza ante el Consejo de Seguridad el 24 de octubre, en *ibid.*, pp. 117-118.

República Socialista de Checoslovaquia y la República Popular de Mongolia expresaron condenaciones y peticiones similares.[17]

La conducta del campo neutral, en cambio, resultó contraria a cualquier predicción. En presencia de una acción tan radical y sin fundamento legal como fue el bloqueo declarado por los Estados Unidos —una gran potencia— en contra de Cuba —pequeño país en busca de su propia vía de desarrollo— era de esperarse una reacción fuertemente antimperialista por parte de esos Estados. Sin embargo, y debido probablemente a un paralizante efecto del peligro de guerra nuclear implícito en el conflicto, las delegaciones de países neutrales en Naciones Unidas se aprestaron a abogar en moderado lenguaje por la mediación entre las potencias.[18] Las naciones afro-asiáticas se abstuvieron de condenar a los Estados Unidos o a la Unión Soviética e incluso evitaron la indagación de cuál de los dos países había dado causa o motivo a la crisis.

En el seno del Consejo de Seguridad, la República Arabe Unida y Ghana, únicos países neutra-

[17] Cf. *ibid.*, pp. 104-105, 107-111, 127-128 y 150-152.

[18] A pesar de la actitud oficial de estos países en favor de la moderación verbal y la mediación, sus prensas, en términos generales, criticaron duramente a los norteamericanos. Kennedy fue calificado como un aventurero imperialista y se criticó a su gobierno por haber ignorado unilateralmente a Naciones Unidas. Algunos editorialistas acusaron a los norteamericanos de irresponsabilidad. Otros acusaban a ambas potencias de considerar al mundo como propio y sujeto a disputas para su control. La prensa árabe, en general, condenó el uso de la fuerza aludiendo indirectamente a la acción norteamericana. Patcher, *op. cit.*, p. 36.

les con representación en aquel órgano, tras manifestar su apego a los principios de la no intervención y la autodeterminación, presentaron un proyecto de resolución en que se proponía la mediación del Secretario General de Naciones Unidas.[19] La Unión de Estados Africanos y Malgaches, preocupados por "la extrema seriedad de la situación internacional" propusieron en una carta dirigida a los miembros del Consejo de Seguridad la suspensión de los embarques soviéticos y de las medidas norteamericanas a fin de hacer posibles las negociaciones entre ambas potencias.[20] De todas las propuestas realizadas por Estados miembros, éstas resultaron a la postre las más importantes ya que constituirían la base de la propuesta del Secretario General en sus intentos de mediación.

Frente a un *impasse* en el Consejo de Seguridad, las iniciativas de los neutrales ofrecían una alternativa aceptable. Empezó a desarrollarse un sentimiento entre los delegados que se inclinaba a interponer a U Thant entre los dos gigantes.[21] El 24 de octubre, a petición de "...un gran número de representantes de Gobiernos miembros de Naciones Unidas...",[22] el Secretario General se decidió a fungir como mediador al solicitar a los Estados Unidos y a la Unión Soviética el entrar en negociaciones inmediatamente. Al día siguiente, y después de que Stevenson mostrase las fotogra-

[19] Larson, *op. cit.*, p. 114.
[20] *Ibid.*, p. 129.
[21] "The U.N's. Thanksgiving", *The Economist*, noviembre 24 de 1962, p. 776.
[22] Discurso del Secretario General ante el Consejo de Seguridad el 24 de octubre, en Larson, *op. cit.*, pp. 111-114.

fías de las instalaciones cubanas, el Consejo de Seguridad se disolvió para no volver a reunirse en el transcurso de la crisis, dejando a U Thant la iniciativa de la organización en el conflicto. La posibilidad de veto, la presión de los neutrales sobre el Secretario General y la composición de fuerzas dentro de la Asamblea General determinaron la desaparición de escena del Consejo sin dejar tras de sí una resolución aprobada sobre la cual pudiese trabajar el Secretario. La iniciativa del funcionario terminaba con cualquier función institucional del Consejo de Seguridad en la crisis, y abría una nueva etapa que —de acuerdo con las reglas del bipolarismo— hacía patente que la solución se encontraba en manos de los dos actores principales. El papel del Secretario quedaría limitado a una mediación restringida: sus propuestas serían de corto alcance, y estarían dirigidas a permitir el acercamiento de las partes sin merma en el prestigio e imagen pública de ninguna de las dos en el transcurso de la negociación.

El 25 de octubre los representantes de los Estados Unidos y la Unión Soviética dieron a conocer al Consejo de Seguridad las respuestas de sus respectivas cabezas de Estado al llamado del Secretario General. En esencia, ambos mandatarios celebraban la inicitiva de U Thant y se mostraban acordes en realizar negociaciones, aunque Kennedy hacía notar muy especialmente que los Estados Unidos no negociarían sobre otro punto que no fuese el retiro de los cohetes de Cuba.[23]

La intervención del Secretario General resulta

[23] *Yearbook of the United Nations 1962*, p. 107, y Larson, *op. cit.*, pp. 130-131.

totalmente justificada en perspectiva cuando se lee la carta que el Primer Ministro soviético enviase a Lord Bertrand Russell en respuesta a un telegrama anterior enviado por el filósofo inglés. En su misiva, Khrushchev señalaba que ante el peligro de una guerra nuclear aparecían como necesarios

> ...no sólo los esfuerzos de la Unión Soviética, los países socialistas y Cuba [...] sino los esfuerzos de todos los estados, todos los pueblos y todos los segmentos de la sociedad para evitar la catástrofe militar.[24]

Entre líneas podía percibirse el deseo del líder soviético de encontrar un curso de salida airoso para su país. Pero si lo que se buscaba era un arreglo pacífico, ambos lados debían ceder parcialmente y no hacer pesar todo el costo de la crisis sobre la Unión Soviética. U Thant daría los pasos necesarios para plantear ese curso de salida. Su tarea inmediata consistía en tratar de evitar un encuentro armado entre las dos potencias en la zona del Caribe a fin de preservar las posibilidades de diálogo.

Para tal efecto envió el día 25 de octubre sendas cartas a Khrushchev y a Kennedy; en ellas establecía las bases mínimas para evitar la confrontación. Al primero proponía el ordenar a sus barcos con rumbo a Cuba permanecer fuera del perímetro de intercepción norteamericano por tiempo limitado. Al segundo recomendaba girar las instrucciones necesarias a sus buques de guerra

[24] Carta de Khrushchev a Lord Bertrand Russell de 25 de octubre, en Larson, *op. cit.*, p. 125.

para evitar un enfrentamiento directo con los barcos soviéticos. Ambos gobiernos aceptaron inmediatamente las iniciativas del Secretario General,[25] pero los dos señalaron la importancia del factor tiempo. Dado lo provisional de las medidas era necesario, para no ser avasallados por el peso de los acontecimientos, llegar a un acuerdo lo más pronto posible. En otras palabras, la simple adopción de las medidas propuestas por U Thant no podía ser considerada por el contrario como un arreglo satisfactorio. A pesar de la premura mutua, la mediación del Secretario rendiría sus frutos. Evitados, al menos por el momento, los peligros del enfrentamiento, los gobiernos de los actores principales se encontraron en posición para realizar negociaciones directas sin la presión inmediata de una situación sobre la cual podían perder el control.

Con posterioridad a estos arreglos, el Secretario General exploraría nuevos medios para disminuir la tensión, aunque con menores resultados. El 26 de octubre envió una carta al Primer Ministro cubano, de quien solicitaba una contribución significativa para la paz del mundo "...ordenando que la construcción y desarrollo de las principales facilidades e instalaciones militares en Cuba [...] fuesen suspendidas".[26] Consciente, probablemente, de que la solución no se encontraba en sus manos, el Dr. Castro respondió reafirmando el derecho de autodeterminación y no intervención en los asuntos internos de Cuba. Señaló, además, que la

[25] Respecto a las cartas intercambiadas entre el Secretario General y los jefes de Estado soviético y norteamericano, cf. Larson, *op. cit.*, pp. 145-148.

[26] *Ibid.*, p. 153.

posibilidad de arreglo se encontraba en la suspensión de actos agresivos por parte de los Estados Unidos. En esta misiva se encontraba en embrión la posición que Cuba mantendría luego ante el acuerdo soviético-norteamericano que resolvería la crisis.[27]

Evaluación de Naciones Unidas

Henry Patcher,[28] al evaluar la actuación de las Naciones Unidas en la crisis encuentra a la organización permeada de una aguda impotencia. Desde su punto de vista, la no aprobación de ninguno de los dos proyectos de resolución en el Consejo de Seguridad, y la poca influencia del "tercer campo" en materias de alta prioridad para las dos grandes potencias empeñadas en la guerra fría son los factores que determinaron la inefacia del organismo mundial. Este análisis, sin embargo, se abstiene de profundizar y no toca los aspectos *funcionales* de la institución dentro del marco de la bipolaridad. Las Naciones Unidas, consideradas desde este punto de vista, en ningún momento pierden su valor mediador en la crisis. Al contrario,

[27] Cuando se dio a conocer el arreglo concluido entre la URSS y los Estados Unidos de retirar los cohetes a cambio de un compromiso verbal norteamericano de no invadir la isla, el gobierno revolucionario sostendría que no podría hablarse de garantía a menos que los Estados Unidos, además de retirar el bloqueo, accediese a cesar: *1)* el bloqueo económico; *2)* las actividades subversivas; *3)* los ataques perpetrados desde Estados Unidos o Puerto Rico; *4)* las violaciones del espacio aéreo, y *5)* el retiro de la base de Guantánamo. Cf. Larson, *op. cit.*, pp. 169-179.

[28] Patcher, *op. cit.*, pp. 40-42.

resulta un elemento necesario y esencial en el funcionamiento del sistema.

El Consejo de Seguridad, al enfrentarse al dilema planteado por el conflicto entre derecho y política encuentra agotada su función institucional perdurando, sin embargo, una función elucidatoria. Indudablemente, la preocupación primordial en el seno de este organismo consistía en tratar de evitar el enfrentamiento directo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Por un lado se realizaron diversas exposiciones que defendían la autodeterminación y ponían de manifiesto los posibles efectos del uso de la fuerza.[29] Por otro, se adelantaron alegatos en favor de la autodefensa. La simple presentación de estos aspectos contrastantes de la crisis sirvió para dilucidar las bases sobre las cuales el Secretario General se encontraría en posición de presentar sus proposiciones mediadoras. Pero la intervención del Secretario General hubiese resultado casi imposible sin el apoyo explícito de lo que Patcher denomina "tercer campo". Los neutrales, como terceros interesados, se encontraban en inmejorable posición para señalar las zonas en que coincidían los intereses generales, incluyendo a los antagonistas principales.

Por primera vez en la existencia del Consejo de Seguridad, éste se enfrentó a una situación que implicaba una peligro inmediato de guerra nuclear. Por esta razón, T. J. Kahng escribe que la realización de consideraciones jurídicas —autodeterminación, libre navegación de los mares, etc.— hubiese

[29] Para ver un análisis de las principales preocupaciones del Consejo de Seguridad en los días de la crisis, cf. Tae Jin Kahng, *Law, Politics and the Security Council*, pp. 223-225.

sido apenas un eco de romanticismo.[30] Al ser presentado como un hecho consumado, el Consejo de Seguridad se veía en la imposibilidad tanto de suspender la cuarentena como de lograr la evacuación de los cohetes. Si su acción hubiese resultado ineficaz, era necesaria la negociación directa para el arreglo de la situación. Al disolverse y dejar el asunto en otras manos no reconocía su ineficacia sino tan sólo la realidad del sistema. Pero el mismo sistema imponía a los Estados Unidos y a la Unión Soviética la necesidad de un mínimo de condiciones avaladas por un tercero que representase, en los términos más amplios posibles, el interés general. El sistema bipolar ofrecía —y ofrece en la actualidad— los implementos necesarios para llenar este cometido. El interés en la supervivencia mundial justificaba en causa a los países no comprometidos directamente en el conflicto o en las políticas de los actores principales para intervenir; y su mejor forma de intervención sólo podía ser a través del órgano neutral de la organización: el Secretario General.

Los arreglos institucionales dentro de la organización internacional pueden parecer inadecuados pero no inútiles. Si lo que importaba en esos momentos era evitar la guerra nuclear y propiciar las condiciones para un arreglo satisfactorio del problema, las Naciones Unidas cumplieron con su cometido al reducir las incompatibilidades entre los dos actores principales del sistema. En este sentido, resulta injustificado tachar de impotente a la Organización.

Los estados no comprometidos en las políticas

[30] *Ibid.*, p. 222.

de poder de los actores principales jugaron un papel determinante al presionar al Secretario General a asumir la tarea de mediador. Aquel "extenso número de Gobiernos miembros" a nombre de los cuales justificó el funcionario su actuación, ponen de manifiesto la forma en que la Organización puede funcionar cuando crisis agudas amenacen con el desencadenamiento de una guerra nuclear. En esos momentos, la función óptima del actor universal dentro del sistema bipolar se encuentra, paradójicamente, en manos de aquellos estados que poseen menos poder material, los cuales, en unión del depositario del poder moral internacional, pueden incitar la realización de los pasos conducentes al arreglo de una situación planteada dentro de los más estrictos términos de política de poder.

IV. LA RESPUESTA NORTEAMERICANA

AMENAZAS, compromisos, negociación, avances y retiradas, en suma, estrategia, es lo que se encuentra en el trasfondo de la interacción entre los Estados. Obtener las mayores ganancias con el menor sacrificio es el principio que gobierna sus relaciones. Por esta razón aquellos que quieren encontrar un paralelismo entre los juegos y el proceder internacional de los actores nacionales señalan como nota primordial en sus acciones un continuo que va de la colaboración al conflicto. Ambas características —colaboración y conflicto, o más bien, cooperación y choque de intereses— tipifican la interacción estatal como un juego de motivaciones mixtas: no son ni totalmente cooperativas, pero tampoco exclusivamente conflictivas, especialmente en la era nuclear.[1] Con estas ideas en mente abordaremos en este y en el siguiente capítulo la parte central de la crisis de octubre de 1962.

[1] Feliks Gross, *World Politics and Tensions Areas*, pp. 1-23. Este autor presenta interesantes modelos que dan una clara idea sobre la motivación mixta. Sobre este particular, y ya dentro de lo teoría de los juegos, ver: Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Apéndice C; M. A. Kaplan, *System and Process in International Politics*, Cap. 10, y del mismo autor, "A Note on Game Theory and Bargaining", en M. A. Kaplan (ed.), *New Approaches to International Relations*, pp. 486-517.

El gobierno norteamericano y las presiones internas y externas

El paso dado por la Unión Soviética en Cuba colocó a los Estados Unidos —particularmente a la administración Kennedy— frente a un serie de presiones tanto internas como internacionales derivadas de compromisos previos.

En lo interno, la administración demócrata había venido sufriendo, desde su ascenso al poder, repetidos ataques en su política frente a Cuba por parte de los republicanos. Se le acusaba, entre otras cosas, de realizar una política pasiva, causa por la cual algunos senadores, buscando obtener ganancias políticas para las elecciones legislativas a ser realizadas en 1962, abogaban por una acción militar en contra de la isla. Hacia fines de agosto el senador Kenneth Keating, por Nueva York, afirmaba solemnemente en el Congreso el poseer, gracias a fuentes bien informadas dentro del gobierno, pruebas sobre la presencia de tropas y cohetes soviéticos en Cuba. Solamente entre agosto 31 y octubre 12 este legislador hizo diez declaraciones en diferentes momentos advirtiendo siempre sobre las instalaciones militares rusas en el Caribe.[2] El presidente Kennedy, ante las denuncias, se vio obligado a asumir una posición defensiva. Una semana previa a la iniciación de la crisis, y escasos dos días antes de que los servicios de inteligencia descubrieran los proyectiles, la edición dominical de los periódicos citaban al Presidente

[2] Roberta Wohlstetter, "Cuba and Pearl Harbor: Hindsight and Foresight", *Foreing Affairs,* XLIII: 4, p. 692.

quien, ridiculizando a los senadores con inclinaciones bélicas, declaraba que aquellos

> ...autonombrados generales y almirantes que deseaban mandar a la guerra a los hijos de los demás [...] debían ser enviados a su casa por los votantes y ser reemplazados por alguien que tuviera algún conocimiento del siglo XX.[3]

Sin embargo, las constantes presiones republicanas no quedaron sin efecto. Por motivaciones de índole política Kennedy se encontró repentinamente en la necesidad de desmentir los rumores sobre la existencia de armas ofensivas en suelo cubano y, a la vez, asegurar que las que poseía el gobierno revolucionario eran de carácter puramente defensivo que "no constituían una seria amenaza a cualquier parte del Hemisferio". De esta manera la cuestión quedó planteada ante el electorado norteamericano como un tema de primordial importancia. Un paso mal dado por el Ejecutivo le costaría, no sólo la mayoría en el Congreso, sino la reelección misma.

Además de estas presiones internas —que apenas mencionamos de paso— son de marcada importancia para este estudio las presiones de índole externa. Los compromisos adquiridos por los Estados Unidos a lo largo de diecisiete años de posguerra como líder del bloque occidental le obligaban a tomar alguna actitud ante el drástico cambio de situación en Cuba. A sólo noventa millas de su territorio se gestaba la alteración del *statu quo*, cuyas consecuencias resultarían casi in-

[3] Citado por E. Abel, *The Missile Crisis*, p. 12.

calculables para los principales funcionarios norteamericanos.

Entre las posibles consecuencias se destacaba con especial énfasis la exposición de los Estados Unidos a una fuerte pérdida de prestigio que podría redundar en su postergación a un segundo plano en el marco internacional. De esta posibilidad los miembros del Comité Ejecutivo derivaban otra serie de consecuencias no menos importantes. Por un lado, los aliados europeos podrían encontrar fuertes motivaciones para desbandarse; por otro, era de esperarse un mayor acercamiento entre los neutrales y el campo socialista. El punto débil de la alianza occidental lo localizaban en la República Federal Alemana la cual, en caso de que los Estados Unidos diesen muestras de debilidad frente a la Unión Soviética, se vería en la necesidad de asegurar, en forma independiente, su crítica situación en Berlín Occidental. Se esperaba, además, una reacción en cadena en el resto de Europa que conduciría, en el mejor de los casos, a la dispersión de los esfuerzos nacionales en tratar de obtener acuerdos bilaterales con la Unión Soviética sobre temas políticos importantes.

Para América Latina la estimación de las perspectivas no era más alentadora. La exposición del Tratado de Río y la Doctrina Monroe como instrumentos huecos e inefectivos era una de las peores consecuencias que se preveían para esta región en caso de una eventual pasividad norteamericana. Paralelamente era de esperar una fuerte pérdida de prestigio de los Estados Unidos entre los gobiernos latinoamericanos.

Aun frente a la misma Unión Soviética las perspectivas para una política a largo plazo se veían

frustradas de repente. El imprevisto abandono de prácticas familiares en el emplazamiento de cohetes por parte de la URSS causó especial preocupación en Washington ya que, al romper con una norma de conducta autoimpuesta, los norteamericanos no podrían prever hasta dónde llegarían los soviéticos con la nueva línea de comportamiento.[4] La instalación de bases de proyectiles nucleares en Cuba simbolizaba una disposición a tomar nuevos riesgos por parte de la URSS, y era precisamente esta situación la que más inquietaba a los altos círculos políticos norteamericanos.

Todos estos factores de índole interna y externa obligaron al gobierno de los Estados Unidos a tomar algún curso de acción: el alto costo de la pasividad hacía imperativa la necesidad de producir algún tipo de respuesta. Esto parece no haber entrado en los cálculos de los soviéticos, ya que después de la Conferencia de Viena, donde Khrushchev se había entrevistado por primera vez con Kennedy, aquél había concluido que los Estados Unidos eran demasiado liberales, decadentes, corruptos y democráticos para enfrentar un peligro de guerra nuclear.[5] La corta experiencia internacional de la nueva administración parecía confirmar la deducción soviética: el colapso en Bahía de Cochinos, el fracaso en Laos y los intentos del Departamento de Estado por lograr de Adenauer una mejor actitud de la República Federal Alemana frente a Alemania Oriental refor-

[4] Richard Barnet, "The Cuban Crisis and Disarmament", *Proceedings of the American Society of International Law,* abril de 1963, p. 2.

[5] Henry M. Patcher, *Collision Course. The Cuban Missile Crisis and Coexistence,* p. 25.

zaban la idea de una creciente debilidad externa de los norteamericanos. Roberta Wohlstetter ha señalado, en un interesante estudio en que compara la crisis cubana con Pearl Harbor, paralelismos en las conductas de Japón y la Unión Soviética por una parte, y por otra, en la conducta de los Estados Unidos. En tanto que los norteamericanos subestimaron en ambas ocasiones las disposiciones japonesa y soviética a tomar riesgos, los soviéticos —de igual modo que los japoneses años atrás— subestimaron la disposición norteamericana a responder.[6] Sin embargo, en la crisis cubana las obligaciones y necesidades impuestas a los Estados Unidos por su posición de potencia y de actor líder de uno de los bloques acrecentaban la imperiosidad de la respuesta. Además, estaba en juego no sólo el orgullo nacional o la posición en el Pacífico sino la existencia misma del sistema con un correlativo peligro de guerra nuclear.

La confección de la respuesta

La crisis de Cuba es un buen ejemplo de lo que sucede una vez que falla la disuasión pasiva, política de estrategia nuclear que los Estados Unidos habían seguido desde tiempo atrás. Dentro de ese marco los Estados Unidos habían realizado amenazas verbales con la finalidad de evitar una posible instalación de armas ofensivas en Cuba. Pero estas amenazas carecieron de credibilidad, ya que la relación entre el supuesto abstracto y las posibles consecuencias de su violación había quedado confusa. Cuando los soviéticos violaron el

[6] Roberta Wohlstetter, *loc. cit.*, pp. 691-707.

supuesto y llegó el momento para los norteamericanos de actualizar las amenazas, la actitud meramente disuasiva ya no fue aplicable; era necesario tomar otra de carácter compulsivo. El problema central consistía en probar a la Unión Soviética la inminencia de la actitud compulsiva sin utilizar exclusivamente medios verbales —cuya credibilidad había resultado muy baja— y sin iniciar un proceso irreversible —que seguramente conduciría al escalamiento militar— sólo para probar la disposición a resistir.

La crisis se inició para los Estados Unidos el martes 16 de octubre cuando el Presidente fue informado sobre los hallazgos realizados sobre Cuba por misiones aéreas de espionaje. Ese mismo día se reunió un grupo de consejeros y miembros del Gabinete y constituyeron lo que posteriormente sería conocido como el Comité Ejecutivo. Las motivaciones, consecuencias y posibles vías de respuesta fueron los temas tratados en la jornada.

En cuanto a las motivaciones, unos se inclinaban por la creencia de que los soviéticos buscaban otorgar a Cuba una garantía de seguridad frente a una segunda Bahía de Cochinos. Otros, en cambio, sostenían que los soviéticos, al darse cuenta de la sensibilidad norteamericana sobre el caso cubano, trataban de utilizar sus instalaciones ofensivas en Cuba para cambiarlas por Berlín o bien para trocarlas por bases norteamericanas en el extranjero. Un tercer grupo creía encontrar trazas de una maniobra tendiente a debilitar la alianza occidental y a desprestigiar a los Estados Unidos. Otros, finalmente, señalaban como principal motivación la necesidad soviética de resolver en

forma económica su brecha coheteril.[7] Todos, sin embargo, coincidían al reconocer que, cualquiera que fuese la motivación, las consecuencias para los Estados Unidos a nivel internacional serían poco menos que desastrosas.

Los problemas se presentaron cuando llegó el momento de considerar los cursos de acción viables y sus implicaciones. Las alternativas que allí se propusieron pueden ser reducidas a dos categorías: las de índole diplomática y las de índole militar.

El jueves 18 el presidente Kennedy debía sostener una entrevista con el Ministro de Asuntos Exteriores soviético. La primera alternativa diplomática se inclinaba por que Kennedy, aprovechando la ocasión, requiriese en los términos más firmes posibles la inmediata remoción de los cohetes de Cuba. Esta posibilidad se rechazó de inmediato porque, además de considerarse un error poner sobre aviso a los soviéticos, en caso de una negativa las posibilidades alternativas se verían drásticamente reducidas para los Estados Unidos.

Otra propuesta postulaba el envío inmediato de un mensajero para que entregase al Primer Ministro soviético un ultimátum en el cual se exigiría el retiro de las armas ofensivas. Sin embargo, esta segunda tentativa diplomática padecía de los mismos defectos que la primera.

La última posibilidad por la vía diplomática se concretaba a una ofensiva en el seno de Naciones Unidas. Pero la eventual intercesión del veto soviético, además de que tocaba a la Unión Soviética presidir el Consejo de Seguridad durante el

[7] Theodore Sorensen, *Kennedy*, pp. 1002-1004.

mes de octubre, indicaban que no era aconsejable seguir este camino.[8]

En suma, las aproximaciones de tipo diplomático no podían ser utilizadas como única medida, ya que analizándolas mostraban la debilidad de ceder la iniciativa a la Unión Soviética. Una vez alertados los soviéticos podrían no sólo obstaculizar el camino diplomático elegido sino movilizar a los países no alineados e iniciar una ofensiva propagandística en Occidente.

Entre las alternativas de naturaleza militar se contaban el ataque aéreo, la invasión y el bloqueo. Un ataque por aire estaría destinado a eliminar "quirúrgicamente" los emplazamientos de cohetes nucleares y las defensas antiaéreas. Pero pronto se encontró que, aun en el caso de una minuciosa planeación del bombardeo, quedarían numerosas posibilidades para que cubanos y soviéticos condujeran una represalia militar. Por un lado, la Fuerza Aérea Revolucionaria, dotada ya de modernos aviones de caza rusos, reaccionaría a tiempo para devolver el fuego sobre las formaciones norteamericanas y, posiblemente, sobre Guantánamo o la Florida.[9] Por otro, las pérdidas de equipo y vidas soviéticas implícitas en un ataque sobre sus instalaciones hacía previsible que Moscú, impulsado por cuestiones de principio o de prestigio, se decidiera a responder militarmente. Lo inquietante de esta última posibilidad residía en que la represalia podría hacerse presente en cualquier parte del mundo y no sólo en la zona del Caribe. Finalmente, y a pesar de todas las consecuencias

[8] E. Abel, *op. cit.*, p. 61.
[9] Th. C. Sorensen, *op. cit.*, pp. 1014-1015.

consideradas, el Alto Mando de la Fuerza Aérea norteamericana no garantizaba la eliminación total de los emplazamientos nucleares.

Rechazado por el momento el ataque aéreo no procedió el Comité Ejecutivo a considerar la invasión, aunque el Pentágono fue comisionado —previendo cualquier eventualidad— para diseñar los planes necesarios los cuales, según el curso que tomasen los acontecimientos, serían estudiados y discutidos en su debido momento.[10]

El 22 de octubre el Comité Ejecutivo se decidió finalmente en favor del bloqueo. En seis días de discusiones habían quedado de manifiesto sus ventajas e inconveniencias. Ante todo, la medida ofrecía a los soviéticos el tiempo necesario para reconsiderar su acción bajo nuevas perspectivas, situación misma que podría conducirlos a estimar indeseable un choque militar directo con los Estados Unidos. Pero, aun en el caso que se decidiesen a desafiar la disposición norteamericana a resistir un encuentro naval en el Caribe, a poca distancia de las costas americanas, constituía la confrontación militar más ventajosa para los Estados Unidos. Por otra parte, el bloqueo era una medida susceptible de ser instrumentada sin realizar acciones violentas, de suerte que aparecería, en consecuencia, menos justificado a los soviéticos el desencadenar una respuesta militar inmediata. Finalmente, por tratarse de una medida de carácter limitado y escasamente espectacular, el

[10] El 22 de octubre el presidente Kennedy señalaba al Comité Ejecutivo que probablemente sería necesario el uso de la fuerza a fin de cuentas, pero que ese era un curso que no podía seguirse a la ligera. Cf. R. F. Kennedy, *13 days*, p. 57.

bloqueo tenía la ventaja de permitir a los norteamericanos graduar el escalamiento, acelerándolo o deteniéndolo, según las circunstancias del caso. Serviría de inequívoca —pero no humillante— advertencia a Moscú.[11]

Una reacción soviética desafiante, el tiempo necesario para la implementación y su ilegalidad constituían las desventajas del bloqueo. Si los navíos rusos ignoraban las órdenes de detenerse para ser inspeccionados, el gobierno norteamericano se vería en la necesidad de detenerlos por la fuerza y, probablemente, hundirlos. En este caso eran de esperarse represalias soviéticas similares en Turquía, Berlín u otros lugares delicados.

Los norteamericanos estaban conscientes de la ilegalidad de la medida. Era una acción unilateral que no se ajustaba a las obligaciones impuestas por la Carta de las Naciones Unidas. Además, una vez puesta en vigor, privaría a la Unión Soviética de su derecho a la libre navegación de los mares. Finalmente, al declarar el bloqueo, los Estados Unidos violarían su propio precedente ya que siempre se habían opuesto a la medida en el pasado.[12]

Pero la mayor desventaja del bloqueo, que aparecía cuando se le comparaba con el ataque aéreo, consistía en el tiempo necesario para su implantación. En lugar de presentar a los soviéticos un hecho consumado —tal y como sería el ataque por aire—, el bloqueo precisaba de una larga evolución, incierta en sus resultados, indefinida en su

[11] Th. C. Sorensen, *op. cit.*, pp. 1020-1021.

[12] Quincy Wright, "The Cuban Quarantine", *Proceedings of the American Society of International Law*, abril de 1963, pp. 9-10.

duración, y que otorgaba la iniciativa propagandística al contrario.[13]

A pesar de todas estas inconveniencias, el bloqueo fue aprobado porque cedía la iniciativa de la violencia a los soviéticos. Como acción militar no situaba a los Estados Unidos como el causante de un posible enfrentamiento dado que el perímetro de intercepción sería instalado a prudente distancia del buque más avanzado en su curso a Cuba. Si el enfrentamiento se producía, los norteamericanos podrían alegar que se había debido a la iniciativa soviética y no a la suya propia. En realidad, a través del bloqueo, Estados Unidos dejaba en manos de los soviéticos el desenlace de la crisis,[14] lo cual vendría a agregar un fuerte aliciente a las motivaciones de Moscú, para terminar amistosamente el conflicto.

Dentro de las numerosas materias que el bloqueo podía incluir, se decidió declararlo únicamente sobre armas de tipo ofensivo. Al escoger el nivel más bajo de interdicción se buscaba evitar críticas y disensiones tanto entre aliados como entre neutrales. Se consideró que podría, en caso necesario, ampliarse más tarde para incluir petróleo, aceites y lubricantes, sin los cuales la economía cubana difícilmente podría desarrollarse normalmente.[15]

[13] Th. C. Sorensen, *op. cit.*, pp. 1019-1020.

[14] Para un estudio profundo sobre el funcionamiento de este tipo de estrategia ver T. C. Schelling, *The Strategy of Conflict,* pp. 21-46.

[15] Th. C. Sorensen, *op. cit.*, pp. 1021-1022.

El anuncio de la respuesta y su ejecución

Schelling señala el regateo como lo nota fundamental de las relaciones interestatales. Al poder de regateo lo define como la facultad o aptitud de convencer al rival que se está realizando la máxima oferta.[16] Para hacer creíble la oferta es necesario, a su vez, fijar un compromiso unilateral previo, el cual, para ser efectivo, precisa ser comunicado persuasivamente a la contraparte. En el establecimiento del compromiso se corre el riesgo de fijar una posición inamovible que vaya más lejos que la posibilidad del rival para ceder o negociar.

Por esta razón el compromiso —o renunciación a la iniciativa para cargar a la oferta de credibilidad— debe ser cuidadosamente planeado pensando en las posibilidades del contrario.

El 22 de octubre, por medio del discurso presidencial ampliamente difundido, los Estados Unidos realizaron su compromiso y fijaron su máxima oferta. Se obligaban públicamente a evitar el paso a buques con armas ofensivas en dirección a Cuba cualquiera que fuese el puerto de origen. Pero si bien esta acción podía impedir el acceso de nuevas cantidades de armas ofensivas, no coartaba la utilización de aquellas previamente introducidas en la isla.

En consecuencia, fue imprescindible determinar un segundo compromiso público señalando que se consideraría un ataque sobre cualquier nación del Hemisferio Occidental como una ofensiva

[16] C. Schelling, *op. cit.*

"...de la Unión Soviética sobre los Estados Unidos, [que] requeriría una total respuesta de represalia sobre la Unión Soviética".[17]

En forma paralela a estas disposiciones se anunciaban pasos tendientes a ampliar la comunidad interesada en la aplicación de medidas preventivas o compulsivas. Harland Cleveland, Subsecretario para Asuntos de Organismos Internacionales en la administración Kennedy, apunta que

> En la crisis de Cuba, la decisión de aplicar el poder norteamericano se encontraba envuelta desde el principio en un plan para ampliar a las comunidades interesadas. En las horas anteriores al discurso del presidente Kennedy [...], decenas de aliados fueron informados de nuestro plan de acción. Mientras el Presidente hablaba, una solicitud formal para una reunión de emergencia del Consejo de Seguridad fue entregada a su presidente. La mañana siguiente el secretario Rusk presentó a la Organización de los Estados Americanos en reunión de emergencia una propuesta para la acción colectiva...[18]

Los dos últimos pasos fueron anunciados en el mismo discurso presidencial, y no fue sino hasta el día 23, luego de haber obtenido la aprobación de la OEA para una acción colectiva, que se proclamó en vigor el bloqueo. Esta circunstancia suavizó la ilegalidad de la medida y, aunque quedaron resquicios por los cuales transminaban se-

[17] Proclama del presidente Kennedy, en D. Larson, *The "Cuban Crisis" of 1962. Selected Documents and Chronology*, pp. 43-44.

[18] Harland Cleveland, "Crisis Diplomacy", *Foreign Affairs*, XLI: 4, p. 646.

rias dudas sobre la juridicidad de la cuarentena.[19] el valor propagandístico que de la unilateralidad se hubiera podido derivar quedó marcadamente disminuido. Con idéntica finalidad fue preciso justificar la postergación que de Naciones Unidas se había hecho. Esta tarea le tocó a Adlai Stevenson, quien en los más agudos términos de política de poder aclaró que cuando

> . . .por primera vez detectamos las instalaciones secretas ofensivas, podía razonablemente esperarse que notificáramos por adelantado a la Unión Soviética, a través del proceso de citar al Consejo de Seguridad [. . .] y esperar mientras debatíamos [que] el representante soviético vetase la resolución [. . .] En diferentes circunstancias lo hubiésemos hecho.[20]

Reconocida de antemano la inutilidad del Consejo de Seguridad para retirar la causa de la amenaza percibida por los Estados Unidos, para el gobierno norteamericano el acudir a Naciones Unidas no tenía más beneficio que el de utilizar un foro donde exponer sus quejas y motivaciones a la consideración general con vistas a ampliar a la comunidad interesada en el problema. Sin embargo —tal y como lo vimos en el capítulo II—, esto tuvo el mejor efecto de desarrollar el interés general, no en torno al peligro que las instalaciones representaban para los Estados Unidos, sino en derredor

[19] Persistió, entre otros, el problema de la procedencia de medidas coercitivas dictadas por un organismo regional en contravención de los artículos 52, parágrafo 1, y 53 de la Carta de las Naciones Unidas. Cf. Lyman M. Tondel (ed.), *Inter-American Security System and The Cuban Crisis,* pp. 11-12.

[20] D. Larson, *op. cit.*, p. 133.

al peligro de guerra nuclear. Fue la OEA, en cambio, donde —motivados por un temor común— los países miembros apoyaron decididamente la posición norteamericana.

Pero volviendo al discurso de Kennedy, es necesario agregar que en éste se añadía una amenaza de carácter subsidiario al indicar que en caso "...de que continúen las preparaciones militares ofensivas, incrementando en consecuencia la amenaza a este Hemisferio, una acción adicional sería justificable".[21] Esta advertencia, junto con el bloqueo, eran las dos amenazas encaminadas a obligar a la Unión Soviética a retirarse o negociar.

Schelling observa que a fin de hacer creíble la amenaza —o sea que sus términos sean visibles para la parte amenazada y para terceros que puedan tener algún valor en la disputa— son necesarios dos elementos.[22] Por una parte, la amenaza debe implicar acciones manifiestas antes que meras intenciones. Por otra, debe estar apegada a hechos concretos y visibles. En efecto, para implementar el bloqueo se ordenó a la Marina enviar 180 naves de guerra a la zona del Caribe cuyo recorrido total en la semana de crisis se calcula en rededor de las 780 000 millas náuticas.[23] Para el caso de tener que actualizar la amenaza subsidiaria, 100 000 hombres de la Reserva Estratégica del Ejército, junto con 100 000 más de la Fuerza Aérea y 12 000 infantes de marina, fueron alertados. La Primera División Blindada fue trasladada de Texas a la Costa Atlántica al tiempo que se enviaban dos batallones de la in-

[21] *Ibid.*, p. 43.
[22] C. Schelling, *op. cit.*, p. 40.
[23] E. Abel, *op. cit.*, p. 56.

fantería naval a reforzar la base de Guantánamo. Para coordinar esta fuerza de invasión se instaló un comando en Florida con más de un millar de aeronaves a su disposición.[24] Ante hechos tan concretos los soviéticos difícilmente podían dudar de la disposición norteamericana a realizar sus amenazas.

La maquinaria diplomática también fue puesta en juego a máxima capacidad. Los jefes de Estado de Canadá, Alemania, Francia y el Reino Unido fueron informados de la situación el mismo lunes 22 por la mañana. De los cuatro líderes aliados, solamente el primer ministro canadiense John Diefenbaker se negó a creer las motivaciones norteamericanas. Aceptó, sin embargo, negar derechos de aterrizaje a aeronaves soviéticas o cubanas en el Aeropuerto de Terranova. Idénticas seguridades se obtuvieron de Guinea, Argelia y Senegal. Con ello desaparecían las posibilidades de grietas aéreas en el bloqueo.

Entre el lunes 22 y el miércoles 24 de octubre la tensión fue creciendo. Este último día, sin embargo, se tuvo noticia de que las naves soviéticas disminuían su velocidad aunque sin cambiar de curso. Asimismo se supo que el buque-tanque *Bucarest* se acercaba a la zona de intercepción. El momento de actualizar efectivamente el bloqueo había llegado. En el Comité Ejecutivo se revisaron las posibles consecuencias de la detención del buque. El Presidente, en contra del consejo del Comité —según reporta Robert F. Kennedy— decidió dejarlo pasar sosteniendo que

[24] H. M. Patcher, *op. cit.*, p. 56.

> Nosotros no deseamos empujarlo [a Khrushchev] a una acción precipitada. No quiero colocarlo en una esquina de la cual no pueda escapar.[25]

El primer ministro soviético, al ordenar a sus naves disminuir la velocidad, había demostrado su deseo de ganar más tiempo, lo cual parecía indicar a los norteamericanos la disposición a llegar a un arreglo. Dado que se conocía el contenido del *Bucarest*, la Marina se limitó, según órdenes recibidas, a solicitar de su capitán información sobre la carga. El comandante del barco respondió llevar petróleo a La Habana. De esta manera ambos lados satisfacían la motivación mixta de sus relaciones en este momento tan especial. Los soviéticos podrían siempre alegar que su nave no había sido detenida, y los norteamericanos argüir que el capitán del buque había reconocido su demanda de información.

Pero aun en este caso la disposición norteamericana de hacer respetar el bloqueo no quedaba clara. Se corría el riesgo de que, ante la incertidumbre, los soviéticos se dicidiesen a desafiar la medida en gran escala.

El primer abordaje tuvo lugar el viernes 26 en mar abierto a 180 millas al noreste de Nassau. Se trató del *Marucla*, barco de bandera panameña bajo contrato soviético, y seleccionado cuidadosamente para ser objeto de la primera inspección. De esta manera, además de demostrar la disposición del gobierno norteamericano a cumplir con su compromiso, y debido a que el barco no era soviético, no imponía a la Unión Soviética la necesidad ineludible de producir una respuesta vio-

[25] R. F. Kennedy, *op. cit.*, p. 78.

lenta. En la decisión había influido el hecho de que desde el miércoles anterior algunos barcos —al parecer portadores de armas— habían cambiado de rumbo o quedado al pairo en espera de la actitud norteamericana frente a la nave panameña.

Pero si bien el bloqueo había tenido éxito al evitar la entrada de mayores cantidades de armas ofensivas, quedaba aún insoluble el problema de las ya existentes dentro de Cuba. De nuevo sería necesario probar otra disposición: la de atacar a Cuba para erradicar las bases de cohetes. Para tal efecto se ordenó incrementar la presión militar enviándose vuelos rasantes sobre la isla cada dos horas. Al mismo tiempo se utilizaban canales de comunicación directos para persuadir a Moscú de la disposición norteamericana a actualizar su amenaza de invasión. El sábado 27 Robert F. Kennedy se entrevistó con el embajador soviético, y debido a que las últimas evidencias fotográficas indicaban que los trabajos en las instalaciones continuaban con redoblado vigor, el Procurador General le manifestó a Dobrynin que en caso de que la Unión Soviética no removiese las bases, los Estados Unidos se verían en la necesidad de hacerlo por propia iniciativa. Se precisaba —agregó— una respuesta a más tardar el día siguiente.[26] Estas presiones parecen haber tenido éxito en virtud de la respuesta soviética.

[26] *Ibid.*, pp. 104-106.

V. LA REACCIÓN SOVIÉTICA

La política de la Guerra Fría se puede concebir como un proceso constante de acomodamiento cuya nota característica es la incertidumbre. No todos los umbrales de las zonas de influencia están lo suficientemente definidos como para colocarlos más allá de la tentación estatal de probarlos en busca de hendiduras para mejorar su posición. Las capacidades existentes son utilizadas por algunos Estados para intentar cambios en las fronteras de importancia política con el fin último de mejorar las capacidades. Surge así un proceso que implica simultáneamente antagonismo y cooperación. El resultado son cofrontaciones de los más diversos grados de magnitud. Los enfrentamientos más importantes son generalmente decididos, no por quien pueda hacer presente en un punto dado la mayor cantidad de fuerza material, sino por aquel que se muestra con mayor disposición a hacerla presente.

Los soviéticos mostraron su disposición a alterar el *statu quo* introduciendo armas nucleares en Cuba. Los Estados Unidos, por su parte, mostraron con hechos y comunicaciones estar dispuestos a emplear a fondo sus fuerzas tácticas primero y, de ser necesario, sus fuerzas estratégicas también, para frustrar la iniciativa soviética. Planteado así el lado antagónico del enfrentamiento, y habiendo llegado éste a un punto explosivo previo a la guerra abierta, hacía falta el factor cooperativo.

Frente a la respuesta de los Estados Unidos correspondía a la Unión Soviética realizar el siguiente paso. Aquí encaraban los soviéticos un dilema: seguir manteniendo su posición inicial o bien dar marcha atrás para concluir un acuerdo a través de una fórmula aceptable para ambas partes. El primer camino estaba vedado ya que, además del peligro de un conflicto declarado, el tiempo transcurría en su contra; la amenaza de un ataque norteamericano sobre Cuba era susceptible de actualizarse antes de que las rampas de lanzamiento estuviesen concluidas. Se corría un riesgo menor de pérdidas siguiendo la segunda alternativa que la primera.

Las primeras reacciones soviéticas

Una de las primeras disposiciones norteamericanas fue enviar una carta personal del presidente Kennedy al primer ministro Khrushchev el mismo día en que se anunció el bloqueo. En ella el Presidente comunicaba su preocupación de que el gobierno soviético no hubiese "...entendido correctamente el deseo y determinación de los Estados Unidos en cualquier situación dada".[1] En su respuesta, Khrushchev, además de acusar a los Estados Unidos de estar conduciendo a la Humanidad al holocausto, concluía afirmando categóricamente que su gobierno no giraría instrucciones a los capitanes de los buques soviéticos con dirección a Cuba de obedecer las órdenes de las fuerzas navales norteamericanas. Para el caso de que

[1] Citado por Robert F. Kennedy, *13 Days*, p. 80.

se tratase de interferirles en su curso, Khrushchev anunciaba que se verían obligados a tomar las medidas que se considerasen necesarias para hacer respetar sus derechos.[2]

En los primeros momentos de la crisis la Unión Soviética parecía no percibir claramente la disposición norteamericana a resistir. Por un lado, la instancia de Naciones Unidas no había sido utilizada aún. Por otro, no podía preverse todavía la reacción inhibida de los países no alineados. Además, restaban aproximadamente 48 horas antes de que el primer barco soviético llegara a la línea de intercepción norteamericana. Aún más, el alerta general a todas las tropas norteamericanas apenas había sido ordenado. Fuera del simple anuncio de una medida, cuya motivación no estaba en esos momentos probada con claros movimientos, no se percibía otro hecho concreto que apoyase la intención de los Estados Unidos a desafiar la acción soviética en Cuba.

Sin embargo, la reacción norteamericana no era esperada por los soviéticos ya que estos últimos no dieron muestras de haber diseñado con antelación su actitud frente a un prematuro descubrimiento de sus intenciones. En las más diversas capitales, durante los primeros días de la crisis, los diplomáticos soviéticos desplegaron todos los indicios de la improvisación.[3] La ausencia de instrucciones para el servicio exterior no sólo explica la confusión reinante en el Kremlin en los primeros momentos, sino que aclara la causa por la cual su reacción inicial fue de marcado contenido bélico.

[2] *Ibid.*, pp. 80-81.

[3] Arthur M. Schlesinger, *A Thousand Days - John F. Kennedy in the White House*, p. 820.

El 23 de octubre, el Consejo de Ministros de la Unión Soviética, "...en vista de las acciones provocativas del gobierno norteamericano y las agresivas intenciones de sus fuerzas armadas...",[4] ordenó postergar la anunciada desmovilización de contingentes encargados del manejo de armas nucleares, a la par que disponía el alerta general para todas las tropas. La sorpresa ante una acción inesperada provocó una reacción casi espasmódica.

Visto bajo el lente de la estrategia de los conflictos, la respuesta soviética se encaminaba a fijar como su máxima oferta el desconocimiento del bloqueo. Elementos para justificar la postura no les faltaban y lo mostraron al sostener que las "...acciones realizadas por los círculos gobernantes norteamericanos constituyen una escandalosa violación de las elementales normas del derecho internacional".[5] Sin embargo, ya para el miércoles 24 la actitud soviética empezó a presentar evidentes signos de cambio. Por una parte, estaba la iniciativa a favor de una conferencia cumbre en la carta de respuesta de Khrushchev a Lord Bertrand Russell. Por otra, que los barcos más cercanos a Cuba disminuían su velocidad o cambiaban de curso. Hacia el fin de semana, los servicios diplomáticos soviéticos habíanse ya conformado a un patrón uniforme de conducta y parecían empeñados en tratar de disociar a Cuba de Berlín. El martes 23, el Ministro del Exterior, Andrei Gromyko, en un discurso en la Universidad Humboldt en Berlín Oriental, en lugar de aprovechar

[4] *The Current Digest of Soviet Press,* XIV; 43, p. 4.

[5] Editorial de la edición de *Pravda* del miércoles 24 de octubre de 1962, en *The Current Digest of Soviet Press,* XIV, 43. p. 4.

la ocasión para comunicar algún tipo de amenaza sobre Berlín Occidental, no mencionó siquiera la crisis cubana. El viernes 26, en los pasillos de Naciones Unidas, V. A. Zorin aseguraba a otros diplomáticos que su país no caería en la "trampa" colocada por los norteamericanos tomando represalias sobre Berlín.[6] Este comportamiento tan particular, especialmente después de las amenazas de los primeros días de la crisis, parecía indicar la disposición soviética para llegar a un arreglo pacífico.

Seguramente hacia el viernes el gobierno soviético dábase ya perfecta cuenta que su juego había fallado y, lo que era peor, que la respuesta norteamericana le había reducido drásticamente sus opciones. Si se decidían a desafiar el bloqueo, la iniciativa en la violencia los presentaría como un Estado irrespetuoso de la paz en la era nuclear. Si se inclinaban por tomar represalias en Berlín o cualquier otro punto vulnerable, expondrían a la Unión Soviética a un enfrentamiento militar con los Estados Unidos y sus aliados el cual, probablemente, conduciría a un escalamiento que podría desembocar en una guerra atómica. En caso de decidirse por la inacción frente al bloqueo en espera de la conclusión de las bases de proyectiles, un poderoso ejército, ya para entonces concentrado en Florida y en las bases del Caribe, procedería a invadir Cuba. Si la invasión se realizaba, las alternativas eran menos prometedoras: o cumplían con su compromiso de defender Cuba, en cuyo caso se actualizaría nuevamente el fantasma atómico, o bien, la abandonarían exponiéndose

[6] A. Schlesinger, *op. cit.*, p. 823.

entonces a una fuerte pérdida de prestigio ante el movimiento comunista internacional. Ese mismo viernes los norteamericanos recibieron la primera prueba concreta de la disposición soviética de llegar a un arreglo pacífico.

La réplica soviética

Parece ser que los soviéticos no ven con malos ojos el utilizar medios no oficiales para dar a conocer sus intenciones. Un funcionario diplomático de rango inferior al de embajador, o un corresponsal de alguna agencia noticiosa soviética, son frecuentemente utilizados para comunicar ofertas o amenazas. Tal fue el caso de la primera apertura soviética en la crisis cubana.

El viernes por la tarde, John Scali, corresponsal de la red de radio y televisión ABC ante el Departamento de Estado, recibió una llamada telefónica de Aleksander Fomin, considerado en aquel entonces como el jefe de los servicios de inteligencia de la embajada soviética en Washington y, por tanto, con sus propios canales directos de comunicación con Moscú. Fomin solicitó al corresponsal una entrevista urgente, la cual se llevo a cabo en un restaurante de la capital norteamericana. En el transcurso de la plática, Fomin pidió a Scali que indagara entre sus conexiones en el Departamento de Estado si los Estados Unidos estarían interesados en solucionar la crisis de acuerdo con los siguientes lineamientos: *1)* la Unión Soviética estaría dispuesta a desmantelar y retirar los proyectiles nucleares en Cuba; *2)* permitiría a las Naciones Unidas la inspección y

supervisión de la remoción; *3)* el gobierno soviético estaría dispuesto también a comprometerse a no reintroducirlos nuevamente, y *4)* a cambio, el gobierno norteamericano debería otorgar pública garantía por la cual se comprometería a no invadir Cuba. Si el embajador Stevenson —agregó el funcionario diplomático— realizaba una aproximación en este sentido en Naciones Unidas, el embajador Zorin se mostraría interesado. Fomin terminó la entrevista requiriendo de Scali una rápida comunicación de la propuesta en virtud de la premura del tiempo.

Cuando la viabilidad de la iniciativa se encontraba en discusión en el Departamento de Estado, llegaron insinuaciones, provocadas por los soviéticos en el recinto de Naciones Unidas, que corroboraban el informe del corresponsal. A Scali le fue encomendado por el secretario Dean Rusk, de acuerdo con órdenes superiores, transmitir a Fomin el interés del gobierno norteamericano en la propuesta. Hecho lo anterior, Fomin le hizo saber que la respuesta sería inmediatamente transmitida a los más altos ciírculos del Kremlin. Al tiempo que Scali informaba al Departamento de Estado el resultado de su segunda entrevista, empezó a llegar por los teletipos oficiales un largo y discursivo mensaje personal del primer ministro soviético.

En su carta, cargada, por cierto, de emotividad, Khrushchev hacía énfasis en la muerte, destrucción y anarquía que resultarían de una guerra nuclear entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. Explicaba que las armas ofensivas habían sido enviadas a Cuba con propósitos exclusivamente defensivos ante el interés demostrado por los

norteamericanos en derribar al gobierno revolucionario. Tras abundar en los dos tópicos anteriores, proponía:

> No más armas para Cuba y aquellas dentro de Cuba [serán] retiradas o destruidas, y ustedes reciprocarían retirando el bloqueo y accediendo a no invadir Cuba.[7]

Las dos comunicaciones estaban estrechamente relacionadas: el mensaje del primer ministro mostraba su disposición a negociar, y la aproximación a través de Scali precisaba la fórmula para concluir el convenio. Al parecer, la tarea de Fomin había consistido en provocar el interés norteamericano especificando los imprecisos términos del mensaje de Khrushchev. Para concluir lo más acertadamente posible sobre las intenciones soviéticas les fue necesario en el Departamento de Estado tomar en cuenta que, con anterioridad a estas dos aperturas, Moscú había aceptado la propuesta de U Thant de tratar de evitar un choque naval en el Caribe. Bajo tales circunstancias se dedujo que el gobierno soviético había rehusado explorar el camino del escalamiento militar.

Sin embargo, cuando el Comité Ejecutivo se reunió la mañana siguiente para considerar la prometedora situación, se recibió un nuevo mensaje. En esta comunicación los soviéticos se mostraban dispuestos a evacuar las armas ofensivas de Cuba a cambio de la remoción de armas similares norteamericanas en Turquía.[8] Éste constituyó el segundo momento crítico de la crisis, y para aumentar

[7] R. F. Kennedy, *op. cit.*, p. 89.
[8] Citado por *ibid.*, p. 166.

más aún la tensión se supo que un U-2, en misión de reconocimiento sobre Cuba, había sido derribado. El brusco cambio en las ofertas soviéticas, unido al incidente del U-2, parecían indicar un deseo a resistir tanto en Cuba como en la Unión Soviética. Se llegó incluso a pensar en la posibilidad de un cambio de poder en beneficio de una minoría de "halcones" soviéticos. Estas consideraciones se veían reforzadas por referencias, realizadas por el Ministro de Defensa y el diario militar *Estrella Roja*, en las cuales relacionaban a Cuba y Turquía.[9]

La nueva propuesta era inaceptable para los norteamericanos. A pesar de que las bases en Turquía eran obsoletas no podían ser abandonadas bajo presión, ya que implicaría sacrificar la estabilidad de NATO y CENTO. En consecuencia, la primera reacción del Comité Ejecutivo fue un consenso a favor de un ataque armado contra Cuba la mañana siguiente. Sin embargo, tras la discusión de las probables repercusiones y de la posibilidad de escalamiento nuclear, se rechazó el ataque en favor de un segundo intento de aproximación pacífica al problema: se decidió aceptar la primera propuesta e ignorar totalmente la segunda. Se redactó una carta de respuesta al primer ministro soviético en la que se aceptaban las condiciones de su carta del viernes como las bases para el arreglo y pronta solución del conflicto.[10] El domingo se recibió la respuesta en una nota transmitida por la radio moscovita; en ella, el pri-

[9] A. Schlesinger, *op. cit.*, p. 828.

[10] Para el texto completo, ver R. F. Kennedy, *op. cit.*, pp. 100-102.

mer ministro hacía saber a los Estados Unidos y al mundo que con el

> ...fin de eliminar tan rápidamente como sea posible el conflicto que [hace] peligrar la causa de la paz [...] el Gobierno soviético, además de anteriores instrucciones para descontinuar los trabajos en las instalaciones, ha dado una nueva orden para desmantelar las armas consideradas ofensivas, envasarlas y regresarlas a la Unión Soviética.[11]

Añadía, además, que veía con gran confianza la declaración del presidente Kennedy, en su mensaje del sábado, en el sentido de no invadir Cuba. "Entonces —justificaba Khrushchev— los motivos que nos indujeron a prestar ayuda a Cuba desaparecen".[12] Así, con un paso en la oscuridad —tal y como fue la respuesta norteamericana a las contradictorias propuestas de Moscú— unido a la aceptación soviética quedaba arreglada la parte más espinosa del conflicto.

Pero ¿cómo se explicaba la contramarcha rusa en momentos tan peligrosos? La explicación más socorrida en aquellos días sostenía que Khrushchev, en un momento de desaliento, y a espaldas de sus consejeros, envió el primer mensaje, pero más tarde los abogados de la línea "dura" le obligaron a retractarse y a proponer el trueque de las bases. Fuera de la discutible existencia de una lína "dura" dentro del Kremlin y de profundas disensiones en los altos círculos gobernantes, es obvio que la explicación no es sostenible cuando se la enfrenta con la fórmula que resolvió la crisis.

[11] David Larson, *The "Cuban Crisis" of 1962 - Selected Documents and Chronology*, pp. 161-162.
[12] *Ibid.*, p. 162.

Todo parece indicar que hubo una profunda confusión —originada en un retardo burocrático— en Moscú.[13] La primera nota recibida en Washington tenía el personal estilo de Khrushchev, emotivo y repetitivo, en tanto que la segunda mostraba las marcas de haber pasado por los canales rutinarios del gobierno y se apegaba a los lineamientos sostenidos por el Kremlin hasta el jueves. Para causar su máximo efecto en Naciones Unidas, su publicación debe haber sido arreglada para coincidir con las primeras horas de Nueva York. Dando esto por garantizado, la nota debió ser confeccionada el viernes, inmediatamente después que Khrushchev aceptó la iniciativa de U Thant. La nota personal, en cambio, debió ser escrita después que se conocieron los movimientos militares norteamericanos, realizados en preparación de una invasión a Cuba. Vistas así las cosas sólo hay una conclusión: la nota recibida primero fue escrita después que la recibida en segundo término; la nota oficial, retrasada por los canales rutinarios, fue sobrepasada por el telegrama personal de Khrushchev. La nota "lenta", cuidadosamente redactada y preparada, se había atrasado en relación a la rápida evolución de los hechos. Empieza con una referencia a la carta de Kennedy a U Thant del 25 de octubre, pero no menciona las declaraciones oficiales norteamericanas y las noticias periodísticas de fuerte acento bélico realizadas con posterioridad a esa fecha. Es de suponer que estas últimas circunstancias motivaron la

[13] La explicación de la alteración en la secuencia de las notas se encuentra claramente explicado en Henry A. Patcher, *Collision Course: the Cuban Missile Crisis and Coexistence,* pp. 66-68.

rápida, y un tanto precipitada, respuesta del primer ministro soviético.

Schelling señala varios aspectos estructurales de los acuerdos, de los cuales son de importancia para este estudio dos.[14] En primer lugar, para que un acuerdo pueda tener eficacia necesita publicidad; su mecanismo sería inútil si se guardara un secreto total o parcial. Durante las dos semanas de crisis la gran mayoría de las comunicaciones intercambiadas entre Washington y Moscú recibieron amplia publicidad; el acuerdo —con excepción de ciertos matices de la negociación— fue concluido a la vista de todos empleándose para ello los medios de comunicación de masas. En segundo lugar, para que el acuerdo pueda producirse debe haber medios suficientes para distribuir las ganancias y las pérdidas entre los contendientes, o en otras palabras, las bases del acuerdo tienen que otorgar posibilidades de compensación. El arreglo concluido entre norteamericanos y soviéticos produjo la mencionada posibilidad: los Estados Unidos lograron la remoción de las armas ofensivas; a cambio, la Unión Soviética obtuvo una garantía sobre la integridad de Cuba, lo cual le sirvió también como un medio para salvar la cara en su retirada.

Si bien los soviéticos no lograron mejorar sus capacidades estratégicas, les quedaban aún otros medios —mayor esfuerzo económico, especialmen-

[14] Además de las mencionadas, son características estructurales del acuerdo según el autor: el agente negociador, continuidad, agenda restringida y principios y precedentes. Según las modalidades de estas características se puede llegar a un acuerdo simultáneo o a un *impasse;* ver Thomas C. Schelling, *Strategy of Conflict,* pp. 29, 31-32.

te– para lograr tal finalidad. Además, la disposición del gobierno norteamericano por evitar conflictos armados, sobre todo de índole nuclear, demostrada en el manejo de la crisis, contribuyó probablemente de manera decidida a disminuir la presión que empujaba a los soviéticos a un rápido mejoramiento de sus sistemas estratégicos. En realidad, ninguna de las dos partes ganó la partida. Khrushchev mismo, en un discurso pronunciado ante el Soviet Supremo, al preguntarse quién había triunfado, aclaró: "A este respecto uno puede decir que fue la cordura, la causa de la paz y seguridad de los pueblos, la que ganó".[15] Y, en efecto, así fue.

[15] Citado en E. Abel, *The Missile Crisis*, p. 216.

CONSIDERACIONES FINALES

La lectura de los capítulos que constituyen este trabajo pueden dejar la impresión de que el tema es doble: por una parte, la naturaleza de las crisis y, por otra, el comportamiento del sistema bipolar. En efecto, ambos tópicos nos preocuparon desde el momento mismo en que nos fue necesario precisar el tema central. Por ello, en estas consideraciones finales, queremos concluir algunos puntos relevantes a ambas materias. Empezaremos con el funcionamiento del sistema para terminar con algunas generalizaciones sobre las crisis.

Utilizando la idea de sistema —concebida en sus términos más generales como un conjunto de elementos en interacción— con los matices que para su adaptación a las relaciones internacionales le imprimieron M. A. Kaplan y Charles McClelland, hemos intentado conocer su aplicabilidad a tiempos anormales. Escogimos un período comúnmente calificado como de crisis, en que se altera la rutina de la normalidad y se acentúa la dinamicidad del sistema, porque pensamos que las condiciones para conocer la operación del sistema bipolar se presentan mucho más claras.

¿Cuáles son las líneas generales de caracterización en la conducta del sistema bipolar cuando se presenta una crisis? Ante todo, y como motivo general del conflicto, se vislumbra una marcada tendencia entre los actores principales a aumentar sus capacidades. En la crisis de 1962 fueron los so-

viéticos quienes se decidieron a dar el primer paso —intentando incrementar su capacidad militar frente a los Estados Unidos— al colocar proyectiles nucleares en Cuba. Esta iniciativa, que significaba un rápido cambio en el *statu quo* al violar una frontera política de influencia, constituyó el motor que puso en funcionamiento los mecanismos, hasta ese momento inactivos, de preservación del sistema. Las detalladas discusiones en el Comité Ejecutivo norteamericano primero, y la actitud de extrema cautela entre los soviéticos después, fueron los signos iniciales de que el sistema empezaba a proveer los medios para evitar una catástrofe.

La tendencia hacia la preservación se encuentra confirmada en la actividad desplegada por los actores nacionales en el seno de Naciones Unidas. En un primer momento, los actores principales y los actores nacionales de bloque intentaron sujetar a la contraparte a los objetivos del actor universal. Para tal efecto, los Estados Unidos y sus aliados, a la par que acusaban a los soviéticos de realizar actos que ponían en peligro la paz mundial, buscaban que Naciones Unidas interviniese en su favor ordenando y supervisando el retiro de los cohetes de Cuba. Por su parte, la Unión Soviética y sus aliados respondieron acusando a los Estados Unidos de haber violado la Carta de las Naciones Unidas y solicitando del Consejo de Seguridad una severa condenación al curso de acción tomado por los norteamericanos al bloquear el paso marítimo en el Caribe. Agotado el recurso anterior —que en la generalidad de los casos sirve para fijar las actitudes iniciales de los interesados— la tendencia a la pre-

servación se vio confirmada con la actividad de los actores nacionales no alineados, cuya intervención facilitó, al final de cuentas, la actuación del Secretario General quien, con sus propuestas mínimas para evitar el enfrentamiento naval en torno a Cuba, permitió conservar las posibilidades que conducirían al arreglo del conflicto.

Pero, a pesar de los arreglos que se produjeron en el ambiente externo a las dos potencias, serían éstas las que en último término tendrían en sus manos la posibilidad final de solucionar la crisis. Observando sus interacciones bajo el lente de la estrategia del conflicto, podemos afirmar que sus acciones y respuestas, que actualizaban diferentes y cambiantes consecuencias para propios y extraños, condujeron a la mutua convicción de la necesidad de un arreglo de tipo compensatorio. La solución se presentó, no como resultado del uso de la fuerza, sino como conscuencia de una recíproca medición de las disposiciones de llegar hasta las últimas consecuencias. Dentro de un contexto estrictamente militar, la situación favorecía a los Estados Unidos al tiempo que la amenaza planteada le obligaba a mostrarse dispuesto a arrostrar incluso una guerra nuclear con el propósito de evitar todo aquello que implicaba la alteración del *statu quo* en el Caribe. En cambio, vistas las cosas desde el punto de vista de la Unión Soviética, la situación no ameritaba una respuesta militar de tipo convencional que —como siempre ha sostenido— podría conducir a una guerra nuclear. Sin embargo, dado que el prestigio soviético se encontraba profundamente comprometido en el problema, los Estados Unidos encontraron conveniente aceptar una retirada equidistante y concluir, así, el acuerdo

compensatorio. De haber sido otras las actitudes de las potencias, los cálculos indican que la posibilidad de un enfrentamiento se hubiera incrementado en forma alarmante. De esta manera, el sistema bipolar, a través de sus diversos elementos —actores principales y secundarios, actor universal y actores no alineados— reaccionó en el sentido de la preservación.

Pasaremos ahora a considerar algunos aspectos generales de las crisis que se derivan del caso concreto aquí analizado. Ante todo, salta a la vista que las crisis son susceptibles de aparecer en aquellas áreas donde los intereses de los contendientes no se encuentran detalladamente definidos. Dado el constante interés de los actores principales por incrementar sus capacidades en ese tipo de zonas, las crisis parecen ser, en principio, mucho más agudas cuanto mayor sea la dispersión de los intereses o fronteras políticas. Al respecto cabe recordar que los Estados Unidos definieron sus intereses en el Caribe escasos días antes de que empezase el conflicto; por lo tanto, la indeterminación existía cuando los soviéticos decidieron emplazar sus armas ofensivas en Cuba. Puesto en marcha este proceso, difícilmente podía ser suspendido en virtud de las expectativas que había creado, no sólo entre los soviéticos, sino también entre los cubanos.

En una crisis, después de que han quedado establecidas las actitudes y disposiciones respectivas, llega el momento de hacer funcionar el aspecto cooperativo de las relaciones internacionales. Ambos actores —en interés mutuo y general— deben hacer concesiones y no llegar al punto de tratar de llevarse uno todas las ganancias y recha-

zar todas las pérdidas, ya que bajo tal supuesto sería poco probable que el sistema pudiese soportar la tensión causada. En la medida en que los líderes enfoquen el juego del conflicto como un proceso que implica simultáneamente choque de intereses y colaboración, la guerra general, que destruiría el sistema bipolar, puede ser evitada. En este punto, la actividad moderadora de las Naciones Unidas resulta indispensable para facilitar las condiciones necesarias para el acercamiento de los actores principales.

Teniendo en cuenta siempre las interacciones desarrolladas por los Estados Unidos y la Unión Soviética durante el mes de octubre, surge la pregunta ¿cuáles son las enseñanzas que sobre el manejo de crisis por ambos lados pueden derivarse? Lo primero que llama la atención en la respuesta norteamericana es la necesidad que se presenta de mantenr los objetivos limitados a fin de tener mayores probabilidades de alcanzarlos. Así, el gobierno de los Estados Unidos, ante la situación creada por los soviéticos en el Caribe, plantearon el retiro de las armas ofensivas como su única reivindicación. En momento alguno dieron marcha atrás sobre el punto y, por el contrario, no perdieron oportunidad para reafirmar su demanda tanto en Naciones Unidas como a través de declaraciones públicas y confidenciales. Pero lo que es más importante, no cayeron en el error de tratar de ampliar los objetivos produciendo demandas adicionales o bruscas actitudes, negándose, en cambio, a acceder al clamor de ciertos sectores internos a favor del derrocamiento del gobierno cubano como tema paralelo al retiro de los cohetes.

Por otra parte, y dentro de lo que se refiere a la utilización de los medios para alcanzar los objetivos seleccionados, el gobierno que encara una situación susceptible de desembocar en una crisis, tiene que decidir previamente a la producción de su respuesta hasta dónde está dispuesto a llegar. Esta decisión cobra toda su importancia cuando es necesario mostrar la disposición a resistir el movimiento del rival. En la crisis cubana, los Estados Unidos se decidieron a utilizar la fuerza únicamente en caso de que fallasen el bloqueo y la presión diplomática. De esta manera, los soviéticos se encontraban en la necesidad de tener que incluir en sus consideraciones, además de los posibles efectos de las medidas preliminares norteamericanas, su propia disposición a escalar en hostilidades como precio para mantener los cohetes en Cuba. Es posible afirmar que la disposición, claramente demostrada por el gobierno norteamericano, a emplear las fuerza en caso necesario desempeñó un importante papel en la decisión de Moscú de retirar las armas ofensivas de Cuba.

Finalmente —y en estrecha relación con el punto anterior— encontramos que el gobierno que se dispone a responder a un intento del contendiente por cambiar el *statu quo* debe avanzar cautelosamente en el uso de la fuerza. Aun en el caso de que decida correr el riesgo de un conflicto armado para alcanzar el objetivo considerado como vital a sus intereses, debe seleccionar en primer término la forma más soportable de fuerza que tenga alguna oportunidad de mostrarse efectiva. En el conflicto sobre Cuba, el bloqueo demostró poseer estas virtudes ya que, comparándolo con el bombardeo selectivo o la invasión armada, te-

nía la ventaja de otorgar al contendiente un prudente lapso para que reconsiderase su acción. Mucho se ha argumentado desde el punto de vista legal en contra de la medida adoptada por los norteamericanos, pero debemos felicitarnos de que la posición de los "halcones" en favor de un ataque armado contra Cuba no prevaleció en el Comité Ejecutivo. Una acción militar inmediata contra la isla hubiera violado las reglas esenciales del sistema produciendo las condiciones para el escalamiento hacia la guerra nuclear.

En cuanto a los soviéticos, su actuación en la crisis de octubre, aunque al final de cuentas resultó acertada, dejó mucho que desear en lo que se refiere a las previsiones. Sus reacciones iniciales a la respuesta norteamericana, unidas a la falta de información y coordinación entre sus diversas ramas burocráticas en el curso de la primera semana crítica, hacen pensar que sus preparativos encararon una extrema rigidez en los objetivos y en los medios para alcanzarlos que les impidió plantear por adelantado su actitud para el caso de encontrar resistencia. Pero esta misma rigidez no dejó de tener su lado amable ya que las decisiones, una vez que se incrementó la tensión, se concentraron en un círculo cada vez más estrecho de personas facilitando, así, la comunicación entre el gobierno soviético y el norteamericano a niveles lo suficientemente elevados como para permitir el acceso al arreglo final.

Para terminar dedicaremos algunas líneas a las posibilidades futuras en el estudio de las crisis. Los conflictos internacionales, a pesar de su recurrencia histórica, han sido relegados a un segundo plano olvidando incluso su simple defini-

ción e identificación. Por esta razón, la metodología para su estudio —cuyo desarrollo por sí mismo significaría un gran avance— resulta en la actualidad insuficiente. Las ideas que sobre el punto se han avanzado —entre las cuales sobresalen las de Charles McClelland, quien propone la construcción de mapas de interacción en momentos de crisis aguda— bien podrían ser complementadas con otras derivadas de las relaciones internacionales en particular y de las ciencias sociales en general.

La teoría de los juegos, producto en gran medida de una corriente de pensamiento desarrollada en torno a la estrategia militar, se nos presenta como un conjunto de sugestivas ideas que, una vez adaptadas a proyectos concretos de investigación, pueden explicar las motivaciones de índole externa que surgen en el curso de las interacciones entre los Estados. Incluso las abundantes teorías sobre los sistemas internacionales, debidamente ajustadas por procedimientos parecidos o diferentes a los utilizados en este trabajo, podrían ser dirigidas a tratar de descubrir aspectos y modalidades de las crisis que con el empleo de métodos simplemente expositivos no surgen en toda su claridad. También, y cambiando el foco del exterior al interior de los Estados, sería estimulante completar cualquiera de los métodos mencionados con estudios dirigidos a establecer la naturaleza y características de los actores participantes observando el proceso de las decisiones, o bien, las reacciones y arreglos de los subsistemas internos de cada Estado frente a una fuerte perturbación exterior. Finalmente, y considerando que los archivos gubernamentales permanecen ce-

rrados al investigador por largos períodos, quedando a su alcance únicamente aquellas comunicaciones oficiales que los gobiernos interesados consideran prudente publicar, el análisis de contenido se ofrece como una útil herramienta para determinar, aunque sea en forma indirecta, los diferentes grados de hostilidad y amistad en una crisis internacional.

Pero la utilización de los métodos mencionados sería productiva únicamente en la medida en que la comparación entre sus resultados fuera posible. El comportamiento del sistema, la elaboración de mapas de interacción, las explicaciones de índole estratégica, la aplicación de la teoría de los juegos, el estudio del proceso de las decisiones, el análisis de contenido, en fin, todos los enfoques aplicables al estudio del conflicto interestatal, rendirían valiosas conclusiones cuando sus diversos hallazgos pudiesen ser comparados, no sólo con referencia a una crisis particular, sino a un número considerable de ellas. Esperamos que este trabajo sea una baldosa más en ese camino.

BIBLIOGRAFÍA

Abel. E., *The Missile Crisis.* Filadelfia, Lippincott, 1966, 220 pp.

Barnet, Richard, "The Cuban Crisis and Disarmament", *Proceedings of the American Society of International Law,* abril de 1963, pp. 1-9.

Boulding, Kenneth, "Toward a Theory of Peace", en Roger Fisher (ed.). *International Conflict and Behavioral Science. The Craigville Papers.* Nueva York, Basic Books, Inc., 1964, pp. 70-80.

Cleveland, Harlan, 'Crisis Diplomacy," *Foreign Affairs,* XLI: 4, pp. 638-649.

Crane, R. D., "The Cuban Crisis: A Strategic Analysis of American and Soviet Policy," *Orbis,* VII: 4, pp. 528-563.

The Current Digest of Soviet Press. Ann Arbor, Mich., Joint Committee on Slavic Studies, 1962. Vols. XIII (Núms. 49-52) y XIV (Núms. 23-48).

Dulles, Allen W., *The Craft of Intelligence.* Nueva York, Harper and Row, 1963, viii, 277 pp.

Fisher, Roger, "Fractionating Conflict," en Roger Fisher (ed.) *International Conflict and Behavioral Science. The Craigville Papers.* Nueva York, Basic Books, Inc., 1964, pp. 91-109.

Gablentz, O. M. von der, *The Berlin Question in its Relations to World Politics. 1944-1963.* Munich, R. Oldenbourg Verlag, 1964, 43 pp.

Gardener, Richard N., "The United Nations in Crisis: Cuba and the Congo," *The Department of State Bulletin,* XLVIII: 1240, pp. 477-481.

Gordenker, Leon, *The UN Secretary-General and the Maintenance of Peace.* Nueva York-Londres, Columbia University Press, 1967, xx, 380 pp.

Gross, Feliks, *World Politics and Tension Areas.* Nueva York, New York University Press, 1966, xvii, 377 pp.

Hassner, Pierre, 'Violance, rationalité incertitude: Tendances apocalyptiques et iréniques dans l'étude des conflicts internationaux," *Revue Française de Science Politique,* XIV: 6, pp. 1155-1178.

Herman, Leon M., "La política económica soviética después de Stalin," *Problemas del Comunismo,* III: 1, pp. 9-15.

Hilsman, Roger, *To Move a Nation. The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy.* Nueva York, Dell Publishing Co., 1964, xxii, 602 pp.

Hoffman, Stanley J., "International Relations: The Long Road to Theory", *World Politics,* XI: 3, pp. 364-367.

Holsti, K. J., *International Politics. A Framework for Analysis.* New Jersey, Prentice-Hall, 1967, xv, 505 pp.

Horelick, Arnold L., "The Cuban Missile Crisis: An Analysis of Soviet Calculations and Behavoir," *World Politics,* XVI: 3, pp. 363-389.

— y Myron Rush, *Strategic Power and Soviet Foreign Policy.* Chicago-Londres, University of Chicago Press, 1966. xii, 225 pp.

Bernard, Jessie, 'L'Etude sociologique des conflicts," en International Sociological Association, *De la Nature des Conflicts.* París, UNESCO, 1957, pp. 37-130.

Kahng, Tae Jin, *Law, Politics and the Security Council.* La Haya, Nijhoff, 1964, xvi, 252 pp.

Kaplan, Morton A., *System and Process in International Politics.* Nueva York, John Wiley and Sons, Inc., 1957, xiv, 283 pp.

—, "The Systems Approach to International Politics," en M. A. Kaplan (ed.) *New Approaches to International Relations.* Nueva York, St. Martin's Press, 1968, pp. 381-404.

Karol, K. S., "Castro entre les deux K," *Temps Moderne,* diciembre de 1962, pp. 1072-1094.

Kennedy, Robert F., *13 days. The Cuban Missile Crisis.* Londres, Pan Books Ltd., 1969, 190 pp.

Larson, David L. (ed.) *The "Cuban Crisis" of 1962. Selected Documents and Chronology.* Boston, Houghton Mifflin, 1963. 333 pp.

McClelland, Charles, "The Acute International Crisis," *World Politics,* XIV: 1, pp. 182-204.

—, *Theory and the Internatiohal System.* Nueva York, The Macmillan Company, 1966, 138 pp.

Marshall, T. H., *Class. Citizenship and Social Development.* Garden City, Doubleday and Co., 1965, xxv, 365 pp.

Morgenthau, Hans J., *La lucha por el poder y por la paz.* Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963, 763 pp.

North, Robert, Ole Holsti, M. George Zaninovich y Dina A. Zinnes. *Content Analysis. A Handbook with Application for the Study of International Crisis. Northwestern* University Press, 1963, xx, 182 pp.

—, "The Behavoir of Nation-States: Problems of Conflict and Integration," en Morton A. Kaplan (ed.). *New Approaches to International Relations,* Nueva York, St. Martin's Press, 1968, pp. 303-356.

Patcher, Henry M., *Collision Course: the Cuban Missile Crisis Coevistence.* Nueva York, Praeger, 1963, 261 pp.

"Remarks by the Honorable Abram Chayes," *Proceedings of the American Society of International Law,* abril de 1963, pp. 10-13.

"Remarks by the Honorable Dean Acheson," *Proceedings of the American Society of International Law,* abril, de 1963, pp. 13-15.

Schelling, Thomas C., *Arms and Influence.* New Haven-Londres, Yale University Press, 1966, viii, 293 pp.

—,*The Strategy of Conflict. Cambridge,* Harvard University Press, 1963, vii, 309 pp.

Schlesinger, Arthur M., *A Thousand Days, John F. Kennedy in the White House.* Boston, Houghton Mifflin Co., 1965, xiv, 1087 pp.

Schwartz, David C., "Decision Theories and Crisis Behavior: an Empirical Study of Nuclear Deterrence in International Crisis," *Orbis,* XI: 2.

Schwartz, Urs, *American Strategy: A new Perspective. The Grouth of Politico-Military Thinking in The United States.* Garden City, Doubleday, 1966, xiv, 178 pp.

Sepúlveda, Bernardo, "Las Naciones Unidas, el Tratado de Río y la OEA," *Foro Internacional,* VII: 1, 2, pp. 68-98.

Smith, R. F., *What happened in Cuba? A Documentary History.* Nueva York, Twaney Publishers, 1963, 360 pp.

Snyder, Richard, C., "Some Recent Trends in International Relations Theory and Research," en Austin Ranney (ed.), *Essays on the Behavioral Study of Politics.* Urbana, University of Illinois Press, 1962, pp. 103-171.

Sorensen, Theodore C., *Kennedy.* Barcelona-México, Ediciones Grijalbo, 1966, tomo II, 647 pp. (de la 509 a la 1156).

Stoessinger, John G., *The United Nations and the Superpowers.* Nueva York, Random House, 1965, xvii, 206 pp.

Strange, Susan, "Cuba and After," *The Yearbook of World Affairs 1963.* The London Institute of World Affairs, pp. 1-28.

Tarr, David W., *American Strategy in the Nuclear Age.* Nueva York, The Macmillan Co., 1966, 140 pp.

Time, "What is the Industrial-Military Complex," abril 11, 1969.

Tondel Jr., Lyman M. (ed.), *The Inter-American Security System and the Cuban Crisis.* Bobbs Ferry, Oceana Publications, Inc., 1964, xi, 96 pp.

Wilson, Desmond P., "Strategic Projections and Policy Options in the Soviet-Cuban Relationship," *Orbis,* XII: 2, pp. 504-517.

Wohlstetter, Roberta, "Cuba and Pearl Harbor —Hindsight and Foresight," *Foreign Affairs,* XLIII: 4, pp. 691-707.

Wright, Quincy, "The Cuban Quarantine," *Proceedings of the American Society of International Law,* abril de 1963, pp. 9-11.

Yearbook of the United Nations 1962. Nueva York, Columbia University Press-United Nations, 1963.

Young, Oran, *Systems of Political Science.* Englewoods, N. J. Prentice-Hall, 1968, xiii, 113 pp.

Se terminó de imprimir esta obra el 15 de mayo de 1971 en los Talleres de Fuentes Impresores, S. A., Centeno 4-B, México 13, D. F. Se tiraron 2 000 ejemplares, empleándose en la composición tipos Caledonia 10: 11, 9: 10 y 8: 9 puntos

Cuidaron la edición:
El autor y *Carlos Fco. Zúñiga*

Diseño tipográfico, portada
y supervisión: *Jas Reuter*

EL COLEGIO DE MEXICO
308/J88/no.69/ej.5
3 905 0014056 S

JORNADAS

(De reciente publicación)

Alcázar, M. A., *Las agrupaciones patronales en México.* (Núm. 66.) 134 pp.

Bohrisch, A. y W. König, *La política mexicana sobre inversiones extranjeras.* (Núm. 62.) 84 pp.

Frenk Alatorre, M., *Entre folklore y literatura (lírica popular hispánica).* (Núm. 68) VI + 106 pp.

González, M., *Sociología e historia en México* (Núm. 67.) VI + 90 pp.

Jiménez de Báez, Y., *Lírica cortesana y lírica popular actual* (Núm. 64.) 100 pp.

Lope Blanch, J. M., *El léxico indígena en el español de México.* (Núm. 63.) 80 pp.

Lozoya, J. A., *El ejército mexicano (1911-1965).* (Número 65.) 144 pp.

(En preparación)

Cintra, J. T., *La inmigración japonesa en Brasil 1908-1958).* (Núm. 70.)

Torres Ramírez, B. R., Las relaciones cubano-soviéticas (1959-1968). (Núm. 71.)

La noción de equilibrio es un concepto de variable reputación dentro de las ciencias sociales. En las relaciones internacionales, sin embargo, goza de mejor aceptación. Históricamente, la idea de equilibrio se encontraba implícita en los esfuerzos conscientes o inconscientes por lograr, a fines del siglo pasado y principios del presente, la estabilidad entre las principales potencias europeas. Con el tiempo, al crecer el rigorismo de las relaciones internacionales como disciplina, fenómeno paralelo a la proliferación de marcos conceptuales, la noción de equilibrio ha adquirido una marcada importancia explicativa.

Tomando esto en cuenta, el presente estudio centra la atención en un momento de desequilibrio del sistema internacional. Se parte del supuesto de que tal estado anormal permite las condiciones óptimas para mejor analizar el funcionamiento del sistema. Para tal efecto, la llamada "crisis de los cohetes" es, a la vez, pretexto y objeto del estudio.