

# COMPLEJIDAD INTRODUCIDA POR LAS ARMAS NUCLEARES EN LA GESTIÓN DE CRISIS

Julián Peñas Mora  
Colaborador del IEEE.

## Introducción

El fin de la guerra fría permitió la libre respiración de todos los habitantes del globo, tanto tiempo contenida a causa de las prepotencias del próximo pasado. Pero, los momentos actuales no significan forzosamente, que la historia vaya a detener su marcha inexorable e impredecible a pesar de la aparente seguridad que inspira e impone la aparente *Pax Americana* en la que nos movemos. Y así como estamos viviendo con una serie de crisis internacionales, en diversas partes del mundo seguiremos viviendo con ellas, las actuales u otras, entre las cuales no cabe descartar aquellas en que se vean afectados Estados que continúan disponiendo del arma nuclear o que pretenden disponer de ella, a pesar de los intentos de evitarlo, particularmente por los que ya disponen de ese Estado privilegiado y que se sirven, coactivamente, del instrumento a su favor que representa el Tratado de No Proliferación Nuclear.

Esta posesión del arma nuclear es lo que complica y hace mucho más compleja la función de la gestión de crisis en los momentos en que está justificado montar el correspondiente mecanismo gestor porque las circunstancias predominantes en una situación dada así lo requiere, evitando llegar a un desencadenamiento de hostilidades, situación a la que podría llegarse si no se hace un uso juicioso de la posesión del arma nuclear que, por sí sola no garantiza la victoria si el enemigo potencial también la posee y tiene posibilidades de utilizarla.

Históricamente, el caso patente de una crisis semejante fue la de los misiles de Cuba, en octubre 1962, en la que la frialdad y buen juicio de los dirigentes norteamericanos y soviéticos evitó al mundo un desastre que, una vez iniciado, no podía predecirse cómo hubiera terminado. Algunos, muy optimistas, consideran que una repetición de aquellas circunstancias conducirían, inevitablemente, a los mismos resultados, presuponiendo la juiciosidad de los dirigentes del momento, cosa que es aventurado afirmar tan a la ligera, sin un razonamiento convincente, aparte de que, actualmente, los avances tecnológicos representan un factor más para complicar la gestión de las posibles crisis, haciendo menos tolerables los errores que pudieran cometerse por las personas que tienen a su cargo tal función.

Tampoco hay que esperar que cualquier conflicto futuro entre poseedores del arma nuclear deba iniciarse, forzosamente, con el empleo de éstas, sino que más bien puede llegarse a

ello en el proceso del desarrollo de la crisis, que alcance un punto en que por una serie de causas se desemboque en su, incluso involuntario, empleo. Este proceso puede dar lugar a un ataque preventivo contra el enemigo potencial, anticipándose a otro lanzado por él, motivado por una escala de la crisis o de una ya declarada guerra convencional, o bien por la pérdida del control de las actividades de gestión, originadas a su vez por errores de valoración de actos cometidos por la parte opuesta, considerando que ha sobrepasado el límite de medidas admisibles para la otra parte.

Así ocurrió, en el año 1914, en ocasión del estallido de la Primera Guerra Mundial que tuvo lugar más bien accidentalmente que por una decisión razonada de las partes intervinientes, a causa de una serie de errores de valoración de decisiones recíprocas adoptadas por Austria-Hungría, Alemania, Rusia, Francia y Gran Bretaña, pudiendo haberse evitado mediante una mejor y más acertada valoración por parte de los dirigentes europeos de lo que realmente representaba una movilización decretada por unos y otros. Al mismo tiempo, sería un error atribuir la ruptura de hostilidades a la mala dirección de los políticos, quienes se encontraron ante grandes dificultades para controlar los acontecimientos que en julio de 1914, se precipitaron en cascada incontenible, provocando unos a otros, y en los que la situación política interna de algunas potencias generaron fuertes presiones que condujeron a la guerra, al mismo tiempo que sus planes militares preexistentes impusieron graves limitaciones a los poderes de libre decisión e imaginación de los dirigentes.

Simultáneamente, y a pesar de las diferencias importantes que se aprecian entre las situaciones actuales y las de 1914, la Primera Guerra Mundial ofrece ejemplos de casos en que un adversario puede estar tentado de aprovechar una situación en la que aparece, inicialmente, con ventaja político-militar. La crisis se inició con un intento de Austria-Hungría, apoyada por Alemania, de utilizar el asesinato del archiduque Francisco Fernando como pretexto para aniquilar a Serbia, confiando en que Rusia, como principal apoyo serbio, se abstendría de intervenir en lugar de enfrentarse con las fuerzas combinadas de ambas y que, si lo hiciera, Francia, aliada principal de Rusia, permanecería neutral. Por tanto, la crisis originada en julio de 1914, quedaría limitada a una guerra balcánica. De hecho, Alemania y Austria cometieron un error de valoración porque no sólo Rusia apoyó a Serbia sino que Francia también lo hizo con Rusia, de forma que lo que consiguió Austria con su comportamiento fue provocar una guerra en la que participó toda Europa, enfrentado a Austria con su comportamiento fue provocar una guerra en la que participó toda Europa, enfrentando a Austria y Alemania con Rusia, Francia y Gran Bretaña.

Veamos en qué forma este ejemplo sigue siendo válido y podría repetirse un día, complicando más aún la gestión de las crisis la presencia del arma nuclear. Primeramente, se tratará del ataque preventivo, que tiene lugar cuando uno de los sujetos que participan en la crisis se decide a romper las hostilidades porque sus dirigentes estiman que su adversario está próximo a hacerlo igualmente, y hay que anticipársele por considerar que el ataque preventivo, o anticipado, conferiría una ventaja significativa, e incluso decisiva. Si ambas partes enfrentadas por una crisis piensan de igual manera, es posible que una de ellas se anticipe a la otra, sin declaración oficial de hostilidades, aunque, por su parte, hubiera preferido mantener la paz. Después, se considerarán posibles situaciones de pérdida de control de la situación, que puede ser ocasionada por causas diversas, tales como por división en la autoridad política, presiones internas a las que no se puede hacer frente o una des-

coordinación del funcionamiento de los mecanismos institucionales. Igualmente, puede ser una causa más el resultado, inadvertido y no previsto, de unos preparativos militares aplicados como medida protectora en un período de crisis, como medio rutinario protector, pueden llevar a una guerra, de forma casi automática.

Finalmente, una tercera secuencia que puede llevar a la guerra son los errores de valoración cometidos al enjuiciar los actos del adversario cuando éste, equivocadamente, estima que puede realizar determinadas acciones que serán consentidas por la otra parte sin que se llegue a la guerra. Así, los dirigentes políticos rusos cuando, en 1914 decretaron la movilización, estimando que sería solamente una forma de disuasión para que la guerra no estallara; lo mismo puede decirse de la decisión norteamericana de 1950, de invadir y ocupar Corea del Norte; de la remilitarización, en 1967, del Sinaí, por Nasser; y de la ocupación argentina de las Falklands, en 1982. En todos estos casos, se emprendieron acciones que no se pensó que pudieran desencadenar las hostilidades, provocando una respuesta violenta de la otra parte. Todo ello, por un error de valoración de los propios actos, vistos desde el lado del oponente.

Pero, aunque los tres casos expuestos sean conceptualmente distintos, permitiendo ser aislados para su estudio y análisis, habrá que hacerlo en la forma recíproca que entre sí actúan. Así, por ejemplo, el error ruso de valoración ordenando la movilización provocó la decisión alemana del ataque preventivo y, a su vez, la pérdida del control fue una de las causas que contribuyeron a la escalada de la crisis por error de valoración ruso, y éste, al ataque preventivo alemán.

## **El ataque preventivo**

Hay que suponer que cuando un país dispone de armas nucleares, teniendo en cuenta su enorme naturaleza destructora, habrá instalado un adecuado sistema de alerta contra posibles ataques que hicieran peligrar su existencia, así como unos mecanismos defensivos que garanticen las posibilidades de represaliar ante cualquier probable agresión enemiga. Este sistema y mecanismos estarán constituidos por equipos de detección, alarma y comunicaciones, centros de interpretación y análisis, puestos de mando y armas, que puedan detectar una potencial agresión, respondiendo inmediatamente a ella, eficazmente y en tiempo debido. Consiguientemente, dos funciones prevalecerán entre el personal a cargo de este sistema ofensivo-defensivo:

1. De un lado, la necesidad de conservar la capacidad de respuesta y lanzamiento de un ataque de represalia contra una posible agresión, como procedimiento que ofrezca la seguridad de disuadir a dicho agresor potencial, siendo esta disuasión la verdadera justificación de su existencia.
2. Otra necesidad, de no menor importancia, como es la de impedir el empleo accidental, no querido o no autorizado, de las armas nucleares propias, lo que se garantiza con medios extraordinarios utilizados de depósito, custodia, transporte y manejo de dichas armas para asegurar que solamente la autoridad legalmente designada claramente, y responsable, puede dar la orden de empleo.

Para resolver los problemas que originan estas dos grandes preocupaciones es precisamente por lo que todo país con un desarrollado programa militar nuclear habrá instalado

una compleja estructura que garatice el buen funcionamiento de los sistemas de alerta, alarma y de respuesta, lo que no quiere decir que se tenga por ello la convicción absoluta de haberse conseguido ambas cosas, tratándose de una reacción subjetiva, a pesar de lo sofisticados que puedan ser tales sistemas. Siempre quedará una parcela para la duda de que se ha logrado el fin propuesto, a pesar de la perfección de los medios instalados y los mecanismos arbitrados para el funcionamiento, lo que llevará a tomar, constantemente, medidas para perfeccionar su funcionamiento, lo que recuerda la pregunta: ¿cuándo se está seguro de haber logrado la seguridad? Sin duda, estas medidas constantes contribuirán a la aparente seguridad de garantizar un lanzamiento, en un momento dado, de un ataque preventivo logrando dos finalidades:

1. Eliminar los posibles daños al territorio del atacante.
2. Ofrecerle la ventaja estratégica inicial, volcando a su favor el balance de posibles inconvenientes y desventajas estratégicas.

*El temor a las desventajas estratégicas: el caso de la Primera Guerra Mundial y la situación durante la guerra fría*

En los años de la guerra fría, a pesar de la clara decisión de la Unión Soviética de evitar la guerra por todos los medios, no arriesgando las ventajas logradas en la Segunda Guerra Mundial, se estuvo a punto de repetir los errores cometidos en 1914, basados en unas prematuras y precipitadas movilizaciones en respuesta a la del adversario potencia, ya que ambos bandos políticos daban la impresión de conceder gran importancia a asestar el primer golpe, en un ataque preventivo.

En 1914, el Estado Mayor alemán había llegado a la conclusión de que en cualquier contienda en Europa, Alemania tendría que combatir, simultáneamente, contra Rusia y Francia. Por ello, confiaba en el Plan Schlieffen, proyectado inicialmente contra Francia, a la que se atacaría en primer lugar, para hacerlo después sobre Rusia, tras la esperada capitulación francesa. Por tanto, toda la potencialidad alemana se descargaría, inicialmente, contra Francia, dirigiendo sobre Bélgica el eje principal de la ofensiva, para cercar a los franceses a retaguardia de París. Los cálculos alemanes preveían el despliegue de sus Ejércitos en el Este, después de los 40 días de la movilización acordada, cuando las fuerzas rusas estarían en estado de marchar sobre Berlín. Por ello, el 30 de julio, cuando el general Von Molthe, tuvo conocimiento de la movilización rusa provocó que se enviara un ultimátum a Rusia, exigiéndole que desconvocara la movilización, en un plazo de 12 horas. Expirado este plazo, Alemania fue a la guerra por temor a las consecuencias de que Rusia dispusiera de tiempo para avanzar sobre la frontera germana, pero los hechos vinieron a demostrar lo injustificado de los temores alemanes que derrotaron abiertamente a las fuerzas rusas que penetraban por Prusia Oriental en Tannenberg y los lagos Masurianos, empleando exclusivamente las escasas fuerzas que habían dejado en el frente prusiano para su defensa. La precipitada movilización rusa, decretada para aliviar la presión germana sobre Francia, contribuyó a acarrear su propia derrota inicial, no pudiendo solventar las dificultades encontradas para realizarla adecuadamente. Aunque tuviera repercusiones sobre el frente occidental, del que los alemanes retiraron dos cuerpos de ejército para enviarlos al Este, donde llegaron poco después de la derrota rusa, pero que contribuyó con su traslado a facilitar la defensa de París.

Por otra parte, durante la guerra fría, pudieron darse las condiciones para repetir la secuencia de los acontecimientos de 1914, habida cuenta de que, en Europa, los soviéticos propugnaban unas estrategias de ofensiva convencional, la cual hacía imperativo que las fuerzas del Pacto de Varsovia lanzaran su ofensiva antes de que la OTAN hubiera tenido tiempo de movilizarse plenamente. Por ello, cualquier decisión que hubiera tomado la Alianza, prematuramente, de movilizar hubiera puesto a los dirigentes soviéticos en la misma situación que se encontró en Alemania, en 1914. Pero, la OTAN no se encontró nunca provocada en la necesidad imperiosa de anticipar una movilización, ni siquiera parcial, por lo que no ofreció tal situación, en la que hubiera jugado un gran papel la reconocida vulnerabilidad del sistema de mando, control y comunicaciones.

Esta importancia hubiera sido un incentivo más para realizar un ataque preventivo si la guerra hubiera estado tan cerca como para considerarla inevitable por ambas partes, dada la mencionada vulnerabilidad. Reconocida ésta, fue motivo para que los dos bandos tomaran una serie de medidas para evitar su pronta destrucción, por medios físicos o electrónicos, reforzando la seguridad y fiabilidad de los medios disponibles y reduciendo las conocidas debilidades del propio sistema, sobre el cual habría de montarse todo posible ataque nuclear de represalia con el que responder a un previsible ataque preventivo con medios nucleares que pusieran en peligro la operatividad del sistema de mando, control y comunicaciones, sin el cual no podría garantizarse la respuesta.

Esto, en el peor de los casos en que tuviera lugar el ataque preventivo, pero también se hace indispensable dicho sistema para las actividades de gestión de crisis, en la cual las comunicaciones deben asegurar el contacto continuado, sin ninguna interrupción, pues cualquier pérdida de ese contacto, en un momento crucial, se podría interpretar como medida voluntariamente introducida por la otra parte y ser considerada como decisión, ya tomada, del ataque preventivo, desencadenando una serie de especulaciones ilimitadas que no sólo no evitarían la respuesta nuclear sino que la podrían anticipar.

La única forma de eliminar una respuesta nuclear por parte del atacado, para asegurar la cual habrá tomado previamente múltiples medidas de protección del arsenal nuclear propio, que garanticen su conservación en la mayor proporción posible de medios para represaliar, consiste en la desaparición de la cadena político-militar responsable de lanzar el ataque de respuesta, que según los países será diferente, pero que generalmente hay que suponer personificado en el jefe de Estado del país de que se trate, como habitualmente es, y así en Estados Unidos era de todos sabido que recaía en el presidente de la Nación, que se movía, donde quiera que fuese, acompañado siempre por un ayudante militar portador del famoso maletín conteniendo los códigos necesarios para transmitir la orden de lanzar el ataque nuclear, con intervención del secretario de Defensa y del jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor.

Por el mismo motivo, habrá de proveer a la seguridad de esas personas a las que se confía la orden de respuesta, ya utilizando puestos de mando reforzados, fijos o móviles, incluso sobre el aire, previendo unas líneas de evacuación de la cadena de mando, reforzada por otra alternativa de sucesión de la responsabilidad para el caso de desaparición, total o parcial, con delegaciones previstas para su actuación automática, de la designada originariamente para impartir las órdenes. Ciertamente, que una evacuación de los dirigentes responsables que no se mantuviera en secreto podría ser también motivo para que

el adversario llegar a pensar que se estaba preparando un ataque preventivo, actuando en consecuencia.

### *Garantías para realizar el ataque de respuesta*

Las dudas de algunos sobre la posibilidad de realizar un ataque de respuesta a otro preventivo son consecuencia de la convicción, por muchos sostenida, de la alta vulnerabilidad de los sistemas de mando y comunicaciones que fue y es, y seguirá siendo, un gran problema a pesar de los permanentes intentos de todos los posibles participantes en una crisis, pertenecientes a países que cuenta con un sistema nuclear militar, por duplicar estos sistemas, es tal la destrucción que cabe esperar de las explosiones nucleares en un ataque preventivo, que de poco valdrán los intentos de dar más movilidad al mando, control y comunicaciones, que nunca tendrá un estado seguridad de que lleguen a funcionar adecuadamente, después de sometidos a los efectos de un ataque, cuando lo más importante que requiere un plan de disuasión es lograr la realización de su ataque de respuesta.

Los medios al alcance de los países amenazados de un ataque preventivo para garantizar su capacidad de respuesta consisten invariablemente en la duplicación y refuerzo de sus redes de mando y comunicaciones lo que, junto con cierto nivel de delegación previa de la autoridad para ordenar el lanzamiento de un ataque de respuesta, pueden dar una razonable seguridad de conseguirlo. Otros Estados no se conformarán con estas medidas instalarán mecanismos que responda, automáticamente, al ataque preventivo, aunque estableciendo siempre un mecanismo de delegación de competencias, como hiciera observar Jrushev cuando declaró, con motivo del incidente del U-2 derribado sobre territorio soviético, que su ministro de Defensa, mariscal Malinovsky, tenía recibidas facultades para responder, automáticamente, sin petición de autorización previa, mediante un ataque con misiles sobre cualquier base desde la que efectuaran sus salidas sobre la Unión Soviética nuevos aparatos de observación como el derribado, dando la impresión de que había delegado sus responsabilidades en el mariscal para responder a cualquier ataque norteamericano de carácter preventivo. Esto hizo decir a muchos comentaristas políticos que consideraban suicida cualquier ataque norteamericano, preventivo, sobre la Unión Soviética una vez que ésta tuviera sus medios plenamente alertados.

La oposición opuesta de que un ataque preventivo no puede imposibilitar, plenamente, cualquier ataque de respuesta no ha privado de atractivo a esta anticipación, particularmente entre los dirigentes con dudas sobre la capacidad de su propio país para efectuar un ataque de represalia. Y es que, como ya dijera Napoleón, se perciben y exageran las dificultades y problemas propios, pero no se tienen en cuenta las del adversario. Tal ocurre con los planificadores político-militares de nuestros días sensibles a las dificultades, reales o infundadas, si bien más o menos convencidos de la capacidad del adversario para lanzar un ataque nuclear de respuestas dudan de la propia para la misma función, lo que convierte a esta circunstancia en un factor desestabilizador en el proceso de gestión de crisis nucleares, exagerando las posibilidades enemigas y mostrándose pesimistas ante las propias para el lanzamiento de un ataque preventivo, al que reconocen perspectivas de éxito estimando que fallaría siempre que se intentara, mientras que *a priori* consideran que un ataque enemigo de prevención sería algo tan perfecto y tan devastador que destruiría el núcleo principal de su sistema de mando, dejándolo inutilizado para su eficaz empleo.

Temores de esta especie hacen estar esperando la posibilidad de lanzamiento del ataque enemigo preventivo, mirándolo bajo el prisma de su supuesta alta eficacia, lo que influiría sobre ellos en la formulación de una decisión de lanzar el ataque preventivo propio, anticipándose al adversario, aceptando el riesgo de que siempre serán inferiores los daños a los que se producirían si se deja anticipar al contrario, al que no habría oportunidad para responderle.

### **Pérdida del control**

Como en el caso del ataque preventivo, aquí de lo que se va a tratar ahora es de la pérdida del control de los elementos manejados, donde tampoco la guerra es querida ni deseada, pero así como en el primero, se llega a ella como resultado de una decisión deliberada de los dirigentes de una de las partes en conflicto, contrariamente, cuando la pérdida del control conduce a la guerra son las acciones de los subordinados los que llevan a ella, porque los dirigentes no perciben lo que está ocurriendo en escalones inferiores o son impotentes para oponerse a ellos.

La pérdida del control, no obstante, puede ser causa de un ataque preventivo. Si en un estado de crisis los dirigentes llegan a la conclusión de la inevitabilidad de la guerra porque ya no pueden controlar sus medios, pudiera ocurrir que decidan lanzar un ataque preventivo si estiman que con éste obtendrán ventajas significativas, de variada especie.

La pérdida del control puede estar también ligada a un error de valoración de las medidas adoptadas por el contrario en el transcurso de la crisis, aunque en este caso se invierta el orden secuencial, ya que la escalada de la crisis por error de valoración de tales medidas hace referencia a actos relativamente moderados del adversario que, contrariamente al fin perseguido por ellos lo que provocan es una escalada originada por la reacción del adversario, a causa de la alta valoración concedida a dichas medidas, pudiendo llevar este proceso a la pérdida del control y de éste al ataque preventivo.

La pérdida del control puede ser debida a causas políticas o institucionales. En el primero de los casos, subordinados poco leales intentan sabotear una política determinada e imponer otra distinta y propia, lo que en 1914, fue una de las causas de la guerra. El segundo fenómeno, más complejo, se da cuando las personas se comportan de acuerdo con las órdenes recibidas, o por lo menos dentro de los límites establecidos, pero de forma que obstaculizan su cumplimiento o lo hacen contrariamente que con tales órdenes se persigue.

#### *Influencia de la rigidez militar*

Las formas propias de funcionamiento de las modernas organizaciones, militares o políticas, pueden resultar inapropiadas para los objetivos perseguidos por los gestores de situaciones de crisis, para lo que se requiere una gran claridad en la formulación de líneas de conducta y gran exactitud en su ejecución. Por ello, para la dirección de su política exterior, los dirigentes políticos se rodean de un pequeño grupo de asesores de su confianza, tal como lo hizo Kennedy en la crisis cubana de octubre de 1962. Estos grupos reducidos pueden resultar de gran utilidad, pero también pueden ser insuficientes para la dirección de las grandes crisis internacionales, que necesitan de un gran aparato burocrático para la

realización de los contactos diplomáticos precisos u otras actividades que los casos exigen. Por otra parte, cuando los dirigentes políticos que gestionan la crisis exigen decisiones que chocan con los procedimientos burocráticos normales y rutinarios, casi siempre encontrarán resistencias que vencer.

Lo mismo puede decirse de las organizaciones militares a causa de su rigidez características, ancladas en la tradición, excesivamente jerarquizadas y dependientes de procedimientos rutinarios en muchas ocasiones de su actuación. Además, en situaciones de crisis, los dirigentes militares suelen presentar objetivos y fines no siempre coincidentes con los perseguidos por los políticos; de ahí los frecuentes conflictos que se suscitan entre ambos estamentos.

Veamos unos cuantos casos capaces de provocarlos:

1. Los militares se apegan mucho a ideas preconcebidas y estudiadas con anticipación. Teniendo en cuenta que el armamento nuclear es difícil mantener, por su alta peligrosidad, en un elevado nivel de alerta, lo normal es que estas fuerzas estén en niveles bajos de disponibilidad para su empleo inmediato, sobre todo en tiempos de paz, habiéndose formulado procedimientos para poder elevar ese nivel de alerta en un tiempo mínimo, que algunos pretenderán alcanzar en poco tiempo en períodos cronológicos en que se está gestionando una crisis. Y cuando se llega a los más altos niveles de alerta, probablemente se resistirán a adoptar medidas diferentes de las previstas de antemano, según cuál sea la situación específica en que se hallen.
2. La mayor parte de las alternativas consideradas militarmente contienen muchos aspectos de sistemas de aplicación rutinaria, que ponen en práctica determinados servicios y organizaciones, dentro de una estructura concreta, donde la responsabilidad está perfectamente fijada. Las personas responsables de esas estructuras, habitualmente, suelen consultar con los mandos subordinados superiores inmediatos, según los casos. En consecuencia, las decisiones de los planificadores sólo tienen en cuenta un horizonte parcial del problema que se afronta y, a veces, ignoran los objetivos políticos que se pretenden alcanzar con las medidas militares previstas, lo que crea el riesgo dentro del sistema de gestión de crisis de que muchos de sus participantes pierdan el sentido del alcance que tiene determinada medida que se decide aplicar, así como de su interinfluencia con otras.
3. La ejecución de las alternativas existentes corresponde, generalmente, a oficiales superiores que, lo mismo que sus equivalentes civiles, responden a una serie de criterios muy diferentes de los que motivaron la decisión de los dirigentes políticos, que cuando eligen entre las diversas alternativas le dan forma según procedimientos rígidos previstos para su aplicación teniendo en cuenta las posibilidades de sus propios medios de ejecución, con lo cual, en los planes de aplicación de la decisión se da excesiva importancia a los objetivos militares a costa de restar a los distintos valores que importan a los dirigentes políticos responsables de la gestión de las crisis.
4. Los militares no ven con buenos ojos las injerencias políticas en la planificación y ejecución de las medidas cuya responsabilidad les corresponde, viéndolas como una amenaza a su independencia orgánica, particularmente cuando las directrices políticas colisionan con sus tradiciones y normas operativas, y más aún con la inspección política de las operaciones encomendadas a los militares cuando pueden atentar a cadena de



mando y merman la autonomía del comandante responsable de las operaciones encomendadas.

5. Los militares tienden a hacer destacar los objetivos de carácter militar frente a los civiles. Su enfoque de las situaciones se fundamenta en la preocupación por conseguir la superioridad militar frente al enemigo como condición básica para imponerle la propia disuasión y, si fallara éste, para ganar la guerra que no se ha podido evitar. Anteponiendo las posibilidades sobre las intenciones, tienden a olvidar o se desinteresan de las presiones políticas que actúan directamente sobre los jefes militares del adversario, siendo indiferentes a las formas de su propia conducta por lograr la superioridad constituye una causa de tensión para el adversario, por lo que manteniendo esta postura son partidarios de medidas de gestión de la crisis sobre las posibilidades del contrario y no sobre sus intenciones. Esta forma de actuación es un camino seguro para ir al desastre nuclear cuando se dispone de estos medios, correspondiendo a los civiles limitar estas intenciones típicamente militares, con las que se desea obtener la superioridad, haciéndoles ver lo importante que es subordinar las ventajas específicamente militares frente a objetivos políticos de mayor alcance.

En el año 1914, la casi plena autonomía de que gozaba el Ejército alemán dentro de las instituciones del país hizo que sus planes se desarrollaran sin prestar la atención debida a los objetivos políticos de la nación de manera que, en el mes de julio, los responsables de la crisis se encontraron con criterios estrechos de objetivos a lograr. En la crisis cubana de los misiles, de octubre 1962, la postura militar estuvo claramente enfrentada a la posición de Kennedy, a quien apoyaban McNamara y su hermano Robert, que quería evitar provocar innecesariamente a la Unión Soviética. Hoy sabemos que fue la postura presidencial la que prevaleció, aceptada sensatamente por los que, en principio, discrepaban de él.

#### *Las medidas contradictorias*

Las medidas que se requieren para impedir que se produzca un lanzamiento accidental, o no debidamente autorizado, de un arma nuclear, suele colisionar con las requeridas para garantizar la seguridad de que un país podrá dar una respuesta nuclear, caso de contar con dichas armas y de haber sido atacado por un adversario también poseedor de ellas. Esta posible colisión orgánica se deja sentir, particularmente, en ocasiones en que se ha llegado a activar el sistema de alerta en niveles altos.

Sin duda, los países nuclearizados habrán introducido salvaguardia para evitar los lanzamientos accidentales o indebidamente autorizados, pero no hay que olvidar la complejidad de las modernas organizaciones de mando y control, en las que hay una estrecha integración entre ellos, incluyendo sus normas de definitivo empleo, con los de alerta y el de información, con la distribución de ésta. Y es en el sistema de alerta en el que se han introducido los más sofisticados medios tecnológicos para hacerlo casi perfecto, con sus constantes medios de comprobación que imposibilite el empleo accidental, o sin autorización debida, de las armas nucleares.

Todo este conjunto da lugar a la transmisión de una información verdaderamente abrumadora, que manejan e interpretan numerosos centros de control y mando, a veces por encima de sus posibilidades, lo que se complica más aún en una crisis determinada, haciendo la posibilidad de cometerse errores, humanos o materiales, que en el nivel en

que la alerta se ha activado pueden dar lugar a decisiones inadecuadas, y cuando menos peligrosas, que pueden hacer nacer la necesidad de elevar el nivel de alerta ya alcanzado por la situación de crisis, complicando el proceso de éste.

Todo lo anterior viene a recordar la peligrosidad de que una potencia nuclear declare este superior nivel de alerta que haga temer la posibilidad de uso de su armamento nuclear, cuando con esta medida lo que quiere demostrar es su decisión de no emplear tales armas.

### **Escalada de la crisis por errores de valoración e interpretación de medidas adoptadas por el adversario**

Se daría esta situación cuando ciertas medidas tomadas sin ningún fin provocativo ni agresivo, sino más bien de moderación adaptadas por un posible adversario en una situación de crisis se interpretan y valoran erróneamente, haciendo pensar en unas inexistentes intenciones de prepararse para una posible confrontación, dando origen a medidas de la otra parte, con intenciones de mejorar su posición, con lo que se consigue únicamente una escala de la crisis que se está gestinando. Esta fase del desarrollo de la crisis puede ser, en primer lugar y por sí misma, el origen de una crisis o su escalada, con la amenaza de una guerra preventiva o la pérdida del control.

#### *Fijación de límites máximos de conducta*

La escalada de una crisis es una espada de dos filos: eleva el riesgo de guerra con la esperanza de impedirlo. Con la esperanza de demostrar su voluntad y decisión de ir a la guerra, se intentará impresionar al adversario y moderar sus impulsos; se obtiene el resultado opuesto porque la valoración errada de estas medidas hace que la otra parte complique más la crisis con nuevas medidas y dificulten su gestión.

A veces, los países fijan unas condiciones que una vez rebasadas por la otra parte llevarán a la guerra. En consecuencia, los posibles adversarios no las quebrantarán sin pensarlo debidamente y, a veces, no creyendo plenamente en estas declaraciones corren el riesgo de incurrir en su incumplimiento. No obstante, hay que reconocer que límites bien establecidos por un país con credibilidad pueden tener un gran valor de disuasión, como en el caso de Estados Unidos dando a conocer su determinación de no abandonar Berlín Oeste, y en el de la OTAN dispuesta a ir a la guerra para repeler un ataque contra uno de sus miembros.

La determinación clara de unas medidas límites o de unas condiciones que no se permitirá rebasarlas no significa forzosamente que se tolerará unas acciones sin llegar a ellas, si bien complican la credibilidad de la amenaza de guerra si se ignorasen. Por este motivo, los políticos, frecuentemente, prefieren hacer sus declaraciones con cierta ambigüedad y así la incertidumbre puede contener a un posible adversario antes de traspasar abiertamente las condiciones ambiguas que se utilizan cuando la posible escalada tiene importantes efectos sobre las posiciones de las partes.

También se puede intentar disuadir de acciones que provocarían la escalada haciendo creer al adversario que se encontraría con una respuesta armada como consecuencia de

provocaciones de su parte que no se está dispuesto a tolerar. Por ejemplo. La amenaza de Jrushev, en octubre de 1962, de que los submarinos soviéticos hundirían a las naves norteamericanas que intentasen detener a los buques de la Unión Soviética. El 26 de octubre, un carguero libanés, el *Marcula*, fletado por los soviéticos, fue detenido, abordado e inspeccionado sin que hubiera respuesta de ninguna clase.

Por otras razones, pueden ser ambiguas las condiciones límite fijadas por los Estados; entre ellas destacan la de que los políticos no conocen las circunstancias en que se encuentran preparados cuando puede llegar el momento de ir a la guerra, teniendo que reafirmarse en su conocimiento antes de dar el paso definitivo, lo que requiere una discusión minuciosa de la situación y tener seguridades de la reacción de la sociedad civil sobre lo que se le propone el equilibrio entre los partidarios de la guerra y los que se oponen a ella, y otros temas semejantes. En julio de 1914, los ingleses pudieron comprometerse a defender Francia después de que la violación de Bélgica por los alemanes tuviera lugar, lo que hizo volcar a la opinión de Gran Bretaña a favor de la intervención, rompiendo el equilibrio sobre el tema que existía en el seno del Gabinete británico. Lo mismo puede decirse de la incertidumbre de la respuesta norteamericana al bloqueo de Berlín, en 1948, momento en que existían discrepancias entre los políticos norteamericanos sobre el tipo de respuesta que se daría a los propósitos soviéticos de ocupar la capital alemana. Hasta que empezó el puente aéreo a la sitiada ciudad, abasteciéndola de alimentos y combustible, de forma que cuando los soviéticos intentaron impedir el aterrizaje de los aviones estadounidenses con globos cautivos, Truman calificó la conducta soviética de intolerable, después de lo cual la ayuda se desarrolló sin contratiempos.

Frente a la ambigüedad y a la incertidumbre, los políticos y todas las personas se sienten inseguras, de forma que cuando se deciden a correr un riesgo lo hacen no sin intentar convencerse de que no existe éste o es de corto alcance, por lo que es un error hablar de riesgos calculados y manipulados, pues lo más frecuente es el intento de eliminarlos. Aquí está pues la razón principal del error de valoración de los actos del adversario, y los políticos que se sienten empujados por sus intereses, exteriores o internos, a llevar una política exterior de confrontación están cerca de convencerse a sí mismos que el adversario tolerará sus iniciativas. Y una vez decididos a seguir esta línea, son más o menos insensibles a la información que se les pasa, que complica su decisión, o a las advertencias que les sugieran que su política puede llevar a la guerra.

Las condiciones o límites que se fijan ambiguamente llegan a convencer más fácilmente de que su provocación y quebrantamiento podrán ser tolerados sin respuesta del adversario. Cuando, en el año 1962, Nehru y su ministro Krishna Menon pensaron que China podría ofrecer cierta resistencia a las patrullas que la India enviaba al territorio que ambos países tenían en litigio no pensaron que tales incursiones provocarían una guerra. Por su parte, China intentó clarificar que no toleraría el comportamiento indio, sin señalar nunca que podía conducir a la guerra, lo que fue erróneamente interpretado por los dirigentes indios como una falta de voluntad de romper las hostilidades. La guerra cogió totalmente por sorpresa a los dirigentes de la India.

Cuando las condiciones y límites permitidos están claramente fijados hay menos probabilidades de provocar una guerra por falta o por error de valoración de las medidas, sin que esta afirmación pueda tener valor absoluto, pues la comunicación puede calificarse por el

adversario posible como una mera afirmación que no está decidido a cumplir, como ocurrió en Corea, en el año 1950, con el comunicado chino a Estados Unidos sobre su intervención si se cruzaba el paralelo 38. Los norteamericanos no tomaron en serio el comunicado y su avance hasta el Yalu provocó la entrada de China en guerra.

Pero, también los límites y condiciones máximas tolerables se pueden fijar de manera aparentemente clara, pero de hecho desorientadora.

Así, una hipotética provocación puede ser considerada causa de guerra, pero, al mismo tiempo, los dirigentes pueden transmitir la imagen al adversario, a propósito o inadvertidamente, de que no sería así. De esta forma la otra parte, convencida de que su acción sería tolerada por el adversario, la pone en práctica, produciéndose inmediatamente la escalada que, a su vez, ocasiona la guerra.

### **Escalada por error de valoración en 1914**

La movilización de los ejércitos europeos, a comienzos de siglo, ponían en movimiento una cadena de acontecimientos que se dirigían hacia la invasión del territorio enemigo. Requería para su realización de 10 a 15 días entre el momento de iniciarse y el cruce de la frontera del adversario. Y, por su parte, los políticos se encontraban bajo la impresión de que se podía buscar una solución al conflicto mientras los ejércitos estaban todavía dentro de sus fronteras.

Pero, estos dirigentes no se daban cuenta de que los militares eran reacios a detener una movilización ya iniciada porque sabían que una repentina detención de la operación suponía que grandes masas de soldados se encontrarían paralizados por todo el sistema ferroviario, inmovilizados hasta que se elaborara un nuevo plan de transporte, de forma que el país era más vulnerable a un ataque que si no hubiera iniciado y detenido la movilización decretada. Así, los Estados Mayores improbablemente, de forma voluntaria, tendrían deseos de paralizar la movilización a menos que no tuvieran la seguridad de que el enemigo actuaría de la misma manera.

En 1914, el ministro ruso de Asuntos Exteriores, Sazonov, no tenía la menor idea del plan de movilización militar de su país y mucho menos del alemán, habiendo creído desde el primer momento que Rusia movilizaría sólo parcialmente, contra Austria-Hungría, sin que los militares rusos le sacaran de su error, ni tampoco lo hiciera el ministro de la Guerra. Sazonov suponía que Alemania, como Rusia, no iría a la guerra hasta que terminaran de aplicar sus planes de movilización y que ninguno de los dos países tendrían limitaciones ni barreras para seguir negociando, incluso terminadas las movilizaciones. Así, cuando el zar Nicolás ordenó la movilización general, el 31 de julio, Sazonov le aseguró que la guerra no podía empezar hasta que el Ejército recibiera una orden especial, emanada del ministro del ramo, en la que le indicaría cuál sería el enemigo a combatir. Todo lo anterior no habían sido más que medidas preparatorias. Por su parte, el zar, actuando de buena fe, envió el mismo día, a las tres de la tarde, el siguiente mensaje:

«Es técnicamente imposible interrumpir nuestros preparativos militares, a los que nos ha obligado la movilización decretada por Austria. No deseamos la guerra y mientras sigan las negociaciones ruso-austríacas a propósito de Serbia, mis tropas no emprenderán acción alguna de provocación. De ello le doy mi solemne palabra de honor.»

El día 1 de agosto, siguiente al anterior, al conocer los preparativos alemanes, telegrafió a su primo el káiser:

«Deseo recibir las mismas garantías que le doy yo de que estas medidas no significan la guerra y que, en beneficio de nuestros dos países y de la paz universal, tan anclada en nuestros corazones, continuaremos negociando.»

En resumen: la movilización rusa provocó el ultimátum alemán de que tenía que anularse. Rusia lo calificó de imposible, una vez que había empezado y los alemanes movilizaron. Al final, en Europa estalló la guerra. Ante esta prematura movilización rusa, algunos historiadores que han estudiado la gestión de una crisis hacen responsables a los rusos del comienzo de la guerra, sin tener en cuenta que ni el zar ni su ministro de Asuntos Exteriores pensaban que con su comportamiento desencadenarían una guerra, creyendo el segundo que terminada la movilización aún podían continuar las conversaciones entre los dos países. El mismo jefe del Foreign Office británico tampoco estaba muy preocupado por la movilización rusa, a la que consideraba un medio de disuasión contra la guerra. Los alemanes tampoco estuvieron muy explícitos en sus declaraciones, advirtiendo, el 26 de julio, al Foreign Office que «no les preocupaba una movilización parcial rusa», pero que sí les crearía preocupación «si se efectuara cerca de su frontera alemana».

Quien conocía su trascendencia era el canciller alemán Bethmann-Hollweg quien, aunque sabía que una movilización alemana de operaciones del Ejército de su país y que intentó, sin resultado, dar a conocer el peligro a los rusos y al secretario del Foreign Office británico, también sin resultado.

El 26 de julio, el canciller alemán informó al embajador de su país en San Petersburgo que pusiera en conocimiento de Sazonov que:

«Los preparativos militares rusos dirigidos contra Alemania obligaban a éste a tomar contramedidas y a movilizar. La movilización significa la guerra, que tendrá que dirigirse contra Rusia y Francia, cuyos compromisos con la primera son bien conocidos.»

El representante alemán no se apercebó de la importancia del mensaje y dejó de informar claramente a Sazonov que la movilización era la guerra, y cuando éste le preguntó al embajador alemán si él lo creía así, la respuesta fue la siguiente:

«Cuando se aprieta el botón y la máquina se pone en funcionamiento no hay forma de pararla.»

Al menos así lo dice en sus *Memorias*.

El 29 de julio, el canciller alemán envió un segundo comunicado a su embajador, en el que le decía:

«Informe muy seriamente a M. Sazonov que las medidas en marcha de la movilización rusa nos obligarán también a nosotros a movilizar y entonces, difícilmente se podría impedir una guerra europea.»

Según el representante alemán, el mensaje no era una amenaza sino una opinión amistosa expresada limitándose Sazonov a decir que informaría al zar. Para empeorar la situación, los generales rusos, simultáneamente, exigían la movilización sin que ni el zar ni su ministro tuvieron el valor para oponerse.

### *Las causas de la ignorancia civil*

Los acontecimientos narrados pusieron de manifiesto que los políticos europeos creían posible que los preparativos militares avanzados no eran obstáculo para que con intentos diplomáticos se pusiera fin a la crisis, lo que era consecuencia del escaso conocimiento que tenían de los asuntos militares, que llegaban hasta ignorar los planes de movilización de sus propios países.

Había también una tendencia en círculos políticos a dejar en manos de los militares lo que se consideraban asuntos técnicos propios de los Estados Mayores, sin darse cuenta de la medida en que esos asuntos, calificados de meramente técnicos, restringían su libertad política en una futura crisis.

Tampoco hacían mucho los militares para que los políticos tuvieran conocimiento de los asuntos de aquéllos, al contrario, fomentaban esta ignorancia entre sus colegas civiles del Gobierno, a los que tenían al corriente de los diferentes asuntos solamente en la medida que necesitaban de su apoyo político para la aprobación de los presupuestos, número de efectivos y materias administrativas conexas con las Fuerzas Armadas.

Entre los años 1880 y 1914, varios países europeos iniciaron la reorganización de sus Fuerzas Armadas, principalmente para ponerlas más bajo control civil. También hubo casos como Rusia, Francia y Gran Bretaña donde se pretendió introducir nuevos armamentos frente a ciertos ejemplos de oposición militar, que se decantaban por los valores tradicionales, entre ellos *la Marina británica y la caballería de los ejércitos europeos*. Pero, en el transcurso del siglo XIX, Europa se había transformado política, científica y culturalmente, al tiempo que el poder político había pasado de manos de los terratenientes a las clases industriales y comerciales, cuya participación política se hizo más notar, siendo las Fuerzas Armadas el reducto donde se dejó sentir menos la democratización, en lucha permanente contra los que amenazaban sus prerrogativas, particularmente en Alemania, donde la desconfianza por la clase política fue muy acusada y donde Bismarck abortó el intento de los liberales de imponer el control parlamentario sobre las Fuerzas Armadas, en los años 1860, dejando por tanto a éstas, excepto presupuestariamente, fuera del control civil y sin conexión entre el Ejército y la Marina. Esta situación de compartimentación e independencia les permitía influir sobre el mismo káiser quien, con su ministro de Asuntos Exteriores, sólo tenía una idea superficial de lo que representaba el Plan Schlieffen, por lo cual Behtmann-Hollweg, sin segundas intenciones, desorientó plentamente a los rusos haciéndoles creer que su movilización, si bien amenazaba a Alemania, no significaba forzosamente la guerra.

Actualmente, en todos los países europeos y de otros continentes los políticos están más al corriente de las implicaciones que ha introducido la tecnología, junto con otros cambios sufridos por las sociedades, y menos dispuestos a dejar plena independencia a los ejércitos, habiendo rebajado su poder clásico institucional como clase tradicional, pero aún así se han producido fenómenos como el cruce del paralelo 38 en Corea. La guerra chino-india de 1962, las guerras en el Oriente Medio de 1967 y 1969, y la guerra de las Malvinas en 1982, todas ellas provocadas por errores de valoración que para una parte hicieron las medidas de la otra.

### *Los errores de valoración cometidos en Cuba en 1962*

Cuba, en octubre de 1962, fue otro ejemplo patente de un error de valoración de unas acciones, en el que Jrushev dedujo que Estados Unidos tolerarían el asentamiento futuro de misiles nucleares en la isla del Caribe, aunque llegara a darse cuenta a tiempo de su equivocación para dar marcha atrás y salvar la paz.

Esto aparentemente, porque nunca se ha dispuesto de información soviética directa de sus intenciones, por lo que es lícito preguntarse: ¿No pudo ser una maniobra de Jrushev para provocar a los norteamericanos, amedrantándoles y obligándoles a negociar la retirada de estos misiles soviéticos por los norteamericanos asentados en territorio turco y lograr su final desmantelamiento? Pero, olvidémonos y sigamos con los que aparentemente se admite por todos.

Todavía en otoño de 1962, Kennedy reaccionó con una serie de advertencias a Moscú al conocer que Jrushev estaba instalando, secretamente, misiles nucleares en Cuba, haciéndolo por conducto privado al objeto de disuadir a los soviéticos de la continuación de los trabajos que parece estaban decididos desde junio último. Y uno se pregunta: ¿Qué perseguía la Unión Soviética con unas medidas que provocarían una gran convulsión, tanto si se descubrían antes de estar terminadas las rampas como si lo hubieran hecho después? ¿Y por qué Jrushev continuó negando la actividad emprendida, después incluso de descubierta y advertida por los norteamericanos? La respuesta más generalmente aceptada es que, reconociendo, en aquellos momentos, la vulnerabilidad soviética ante un ataque preventivo de los norteamericanos, intentó Jrushev una finta con la que compensar dicha vulnerabilidad, cometiendo el error de admitir que Estados Unidos toleraría la provocación que representaba para el pueblo norteamericano y el pánico despertado cuando Kennedy le dio a conocer lo que estaba ocurriendo. Sin duda, un error de valoración por parte soviética.

Los asesores inmediatos de Kennedy en aquella crisis no incurrieron en el mismo error que Jrushev, aunque estuvieron a punto de hacerlo, si bien, finalmente, descartaron lanzar el ataque contra las rampas y se decidieron por el bloqueo, después de estar dudando entre uno y otro estando a veces el mismo presidente norteamericano de parte de los partidarios del ataque aéreo.

También lo estuvieron, al principio, Dean Acheson y los miembros de la Junta de Jefes de Estado Mayor, en la seguridad de que los soviéticos no responderían con otro ataque, lamentándose hasta pasados cuatro meses de aquellas fechas los aviadores de que Estados Unidos no hubieran aprovechado la superioridad del momento. Lo mismo siguió pensando Dean Acheson y otras muchas personas hasta bastantes años después, sin que se conozca aún lo que pensaban sobre el tema los dirigentes soviéticos.

### *Conclusión*

Como las crisis están gestionadas por hombres, sólo cabe confiar de su buen tino en su labor para evitar lo irreparable, porque los casos conceptualmente tratados en líneas anteriores siguen todavía teniendo posibilidad de repetirse, con lo que hasta cierto punto se roce la eventualidad de iniciar un conflicto, pues las medidas que se puedan tomar para asegurarse de poder responder cuando se desee, a pesar del ataque preventivo, pueden

aumentar el riesgo de pérdida del control y a la inversa. Esta realidad estructural de la que no se puede escapar, hace que sea más peligrosa y temida una crisis aguda entre naciones poseedoras del arma nuclear, por lo que siempre el objetivo al que hay que llegar es mantener la crisis en sus niveles más bajos posibles de alerta de los medios que se están gestionando.