

C E S E D E N .

LA DISUASION COMO INSTRUMENTO DE GESTION  
EN LAS CRISIS POLITICAS INTERNACIONALES

- Por D. Julián PEÑAS MORA, miembro del Seminario de Defensa Civil.

Febrero 1988.

BOLETIN DE INFORMACION nº 207-VIII.

## I.- INTRODUCCION

El uso del término "crisis" se esté convirtiendo en abuso, sin que todavía se haya acuñado un concepto claro, se haya elaborado una teoría general de la crisis y determinado metodológicamente sus notas estructurales. Esto sin tener en cuenta que el mundo moderno, mucho más que en el pasado, está en permanente tensión -en el interior y en el exterior de las fronteras de los Estados- sometido a constantes peligros, que tienen su origen en fenómenos de la naturaleza lo mismo que en el desarrollo tecnológico y social, en el que la paz, en otro tiempo claramente definible, se ha visto gradualmente sustituida por un estado de guerra fría que, a lo sumo, permite al ser humano vivir períodos de coexistencia pacífica y de paz armada. La subversión resulta así fenómeno de carácter constante, los problemas financieros son omnipresentes, el peligro de guerra está siempre latente y por doquier, surgen amenazas de convulsiones políticosociales en un marco institucional construido con viejas ideas elaboradas por los teóricos de los siglos XVIII y XIX, obviamente obsoleto y desfasado.

En semejante ambiente, no es de extrañar la rápida sucesión de situaciones calificables de crisis agudas, y que se pueda llegar a decir que nuestra época es de crisis permanente, sin que ello suponga olvidar que las tensiones entre Estados, y en el interior de los Estados, han existido en todas las épocas, si bien no equiparables a los tiempos que corren, caracterizados por un enloquecedor dinamismo humano en todos sus campos de actividad, causa última de las situaciones llamadas de crisis. En tales circunstancias, ¿qué valor de referencia tiene la expresión tan manoseada de "situación normal" o de "circunstan-

cias normales" cuando se las emplea para definir una crisis, - considerando a ésta como el estado originado por la alteración o ruptura de la "normalidad"?

Pero, para entrar en materia, podemos admitir que situación de crisis es la engendrada por la ruptura, momentánea o duradera, del orden de vida predominante -político, económico, social- originada por causas endógenas o exógenas al mismo, que ponen en peligro la vigencia de valores fundamentales para dicho orden, creando un estado de incertidumbre en el que se dispone - de poco tiempo para tomar las decisiones apremiantes que el caso requiere y, en algunos casos, como en las grandes catástrofes naturales, escaseando también los medios de intervención.

Completando esta definición inicial, se le pueden añadir ciertas notas que identifican más concretamente el fenómeno considerado. Entre otras: que el desenlace de las crisis tiene unas repercusiones que van a condicionar el futuro de las partes intervinientes, dando origen a un nuevo marco de circunstancias; la incertidumbre ambiental es permanente y cuasiomnipresente, - tanto en lo que se refiere a la estimación de la misma situación como al proceso de elaboración de decisiones alternativas encaminadas a su solución; esta incertidumbre, junto a la sensación de urgencia en decidir, acarrea una pérdida de control sobre los acontecimientos y también tensiones entre los responsables en ambas partes; la interpretación de la información disponible, siempre incompleta, se efectúa incorrectamente; y se analizan inadecuadamente los riesgos que se pueden correr y admitir, tanto propios como ajenos.

Con esta superficial introducción como base, se puede pasar a delimitar el ámbito de desarrollo de las crisis políticas internacionales, considerándolas como aquellas que tienen lugar en el orden político entre naciones, debidas a la conducta de un sujeto activo -naciones o grupos de diversa índole- que altera gravemente el equilibrio existente en un momento determinado.

En las crisis políticas entre naciones, o de grupos de naciones, la disuasión ejercida por una parte sobre la otra, se entiende como presión, o amenaza de presión, para que haga algo, o deje de hacer algo que, de no hacerlo, o hacerlo, le acarrearía más inconvenientes que ventajas, más perjuicios que beneficios, si no se lograra disuadirle. Fácil es deducir el importante papel que juega como protagonista fundamental en el proceso de conducción, o gestión, de las crisis internacionales.

El dejar de hacer algo lo mismo puede referirse a la interrupción de un comportamiento ya iniciado (caso de los checos con las minorías alemanas en la región de los Sudetes, inmediatamente antes de octubre 1938), como al hecho de intentar - iniciarlas (caso de cruce del paralelo 38 y aproximación de las fuerzas de la ONU, en 1950, a la frontera china del río Yalu, en Corea, que, claramente advertida por los chinos, aunque no percibida los norteamericanos, dio origen a la intervención masiva - de las tropas chinas), pero se refiere siempre a acciones que el disuasor considera, como mínimo, inamistosas a sus valores fundamentales o intereses, y que pueden desembocar, en el otro extremo, en una ruptura de hostilidades.

En el hacer, entran igualmente aquellos comportamientos que suponen continuar haciendo lo que ya se hacía, según el deseo del disuasor -por ejemplo, seguir efectuando la prestación de un servicio, como el de mantener abierto a la libre navegación internacional el Canal de Suez- o bien realizar algo - que hasta entonces no se había efectuado, como pudo ser la evacuación española del Sahara.

Automáticamente, se percibe una patente diferencia entre disuasión y defensa. Con la primera, se pretende desanimar a un posible adversario para que no adopte medidas, militares o no, que le anticipan un panorama de costes y riesgos que desequilibran sus posibles ventajas a obtener. Con la segunda, se trata de reducir los propios costes y beneficios caso de fallar la disuasión. La disuasión actúa sobre las intenciones del enemigo; - la defensa sobre sus posibilidades de causar daño al disuasor. Por otra parte, la disuasión pretende lograr sus objetivos durante el mismo periodo de paz -aunque también, en menor parte, puede jugar en plena guerra, disuadiendo al enemigo para continuarla- mientras la defensa es un valor que tiene su principal protagonismo en la guerra, al mismo tiempo que representa un importante instrumento para disuadir de un ataque enemigo y que siga jugando su papel en la guerra una vez que la disuasión no logró los fines perseguidos, lo mismo que lo había tenido en la paz para intentar impedir una conducta hostil de un potencial - enemigo, disuadiendo a éste. Rotas las hostilidades, no se está ya "disuadiendo" sino "defendiendo".

De otra parte, en cierto sentido, la disuasión es el aspecto negativo del poder político, que actúa coactivamente, imponiendo una conducta. Por esta circunstancia, la disuasión no tiene por qué depender, exclusivamente, de la fuerza militar, pudiendo actuar, por ejemplo, mediante amenazas de restricciones comerciales o financieras para el caso de un comportamiento lesivo a los intereses del disuasor o de sus aliados.

Y, teniendo en cuenta que la disuasión es, a fin de cuentas, función de las expectativas de costes y beneficios globales para el disuadido, donde entran en juego factores exógenos, incontrollables e insospechados, ajenos a las partes, sin que existe un inventario de valores rígidamente jerarquizado, pueden verse las posibles consecuencias incalculables de su tratamiento y la enorme importancia que adquiere el factor incertidumbre en todas las fases de una crisis entre naciones o grupo de naciones.

El objetivo de la disuasión es reducir al mínimo la probabilidad de que se realice determinada acción por la parte a la que se pretende disuadir. Esto requiere un conocimiento de sus puntos débiles, de sus intereses, de los beneficios que espera le reporten sus acciones, de sus medios... etc, en una palabra, el conocimiento de sus posibilidades, fines y medios. De resulta de estas variables nacerán diferentes alternativas de acción, cada una de las cuales conllevará un cálculo de riesgos que el disuasor habrá de intentar conocer por su cuenta para conocer la posición del agente contrario. En este cálculo de riesgos, intervienen fundamentalmente cuatro parámetros: la valoración de sus objetivos; al coste que se espera sufrir según las diferentes respuestas que, a cada alternativa, dé el disuasor; la probabilidad de que se produzcan unas u otras respuestas, e incluso que no se dé el disuasor; la probabilidad de que se produzcan unas u otras respuestas, e incluso que no se dé respuesta alguna; y la probabilidad de lograr los fines perseguidos, sea cual sea la respuesta. Sin duda, tales parámetros son extramadamente subjetivos, no sometidos a un sistema exacto de medida y donde entra una gran dosis de intuición. Por su parte, el disuasor hará su propio cálculo de riesgos, donde considerará: la valoración de los objetivos que espera alcanzar; el coste de intentarlo; la posibilidad de poder mantener los beneficios y valores en juego; los cambios de situación debidos a la probabilidad de futuras acciones del contrario sobre otros valores, consecuencia de sus propias respuestas.

## II.- FORMAS GENERALES DE MANIFESTARSE LA DISUASION, CON RELACION A SU MATERIALIZACION.

Tres son las formas esenciales de manifestarse:

1.- Como hecho consumado.

Pueden considerarse así la invasión de Polonia, en septiembre 1939, y la de Corea del Sur por parte de Corea de Corea del Norte, en junio 1950, entre otros casos, en los que el invasor consideró, erróneamente en los dos casos citados, que ni

Gran Bretaña ni Francia, en el de la crisis polaca, ni los EE.UU., en el de la surcoreana, acudirían en socorro del invadido, a condición de que se actuara con rapidez.

Esta forma de considerar, por una de las partes, - que el hecho consumado, como factor disuasor, puede poner fin a una crisis (aunque las crisis, en el tablero internacional, solo finalizan transitoriamente, si bien esta transitoriedad pueda ser de mayor o menor duración), presenta la peligrosidad de que un análisis realizado cometiendo errores fundamentales, utilizando medios insuficientes o escasamente utilizados, al intentar cerrar una crisis lo que hace es abrir un periodo de desastres mayores. Así, la invasión de junio 1950 inició una guerra de tres años, y la de septiembre 1939 otra cuya duración fue de cinco años y medio, con repercusiones mundiales.

Por estas características, la opción abierta al disuasor le obliga a aplicar al máximo sus medios para lograr rápidamente los fines buscados, dejando al disuadido sin tiempo ni oportunidades para modificar sus posiciones y contrarrestar las acciones del disuasor.

Junto a los dos casos citados, podría mencionarse la intervención de la URSS en Hungría y la primera fase del despliegue en Cuba de missiles soviéticos de alcance intermedio y medio, en 1962. En este último, el hecho consumado disuasorio - presenta el matiz de haberse realizado en secreto hasta el momento de su descubrimiento por los U-2 norteamericanos de todos los trabajos que ya se habían efectuado.

2.- Como acción que, dando origen a una situación controlada de crisis, busca que el disuadido, mediante sus posibles reacciones, manifieste sus intenciones.

Premisa mayor es que el actor considera que la acción disuasoria presenta riesgos fácilmente conocidos y, además, controlables a voluntad propia, en tiempo y en grado.

Si se considera la fase inicial del bloqueo de Berlín de 1948, el periodo llamado de "minibloqueo", en el mes de abril, puede incluirse en este tipo de acción disuasoria. Como se recordará, el 24 de junio, después de varios años de deterioro de las relaciones este-oeste, los soviets cierran los accesos por tierra a Berlín occidental, sin que previamente, los aliados hubieran hecho público, a pesar de contar con suficientes indicadores de las posibles intenciones soviéticas, cuál sería su reacción. Simplemente, se habían hecho claras manifestacio-

nes de una política general de contención de la URSS, sin especificar cual sería la respuesta USA a la vista de la situación planteada.

Conocer estas intenciones, dirigidas a un intento de modificación del statu quo respecto al apoyo americano a la zona alemana occidental pudo ser muy bien el objetivo soviético de este bloqueo inicial de 10 días de duración, pues bien patentemente pudo deducirse que, en ningún momento, la acción soviética había pretendido alterar, violentamente, la situación territorial local sino más bien clarificar las intenciones aliadas respecto a la implantación de un gobierno alemán occidental y su voluntad de continuar, simultáneamente, estando presentes en Berlín.

- 3.- Como acción de presión controlada que pretende que el disuadido renuncie a medidas de contradisuasión y accede, directa o indirectamente, a lo perseguido.

La crisis de Berlín, de 1961, iniciada con ocasión del encuentro Kennedy-Kruschev, en Viena, es buen ejemplo de este tipo, que requiere que el disuasor considere también, a riesgo de fracasar en su conducta caso de hacer un mal análisis de la situación, que el riesgo se ha calculado en su justa medida y que lo tiene bajo control en todo momento. Asimismo, que aunque cuenta con las posibles contramedidas del disuadido, estas no tendrán la suficiente entidad, pudiendo convencerse de que elevando el nivel de aquellas corre riesgos desproporcionados e inaceptables.

En la citada crisis de Berlín, 1961, los soviets conocían la inequívoca decisión USA de mantenerse en Berlín occidental, aunque sometida a determinados condicionantes y limitaciones. La presión ejercida tenía por finalidad erosionar los compromisos norteamericanos de contención de la política comunista y obligar a negociar un nuevo status para Berlín oeste. Los niveles de riesgo que corrían los aliados intentando contradisuar a los soviets, si elevaban sus medidas a niveles superiores, eran demasiado drásticas: la respuesta nuclear en el extremo de aquellas. El resultado final fue el mantenimiento de la situación en la antigua capital alemana, quedando a favor del lado soviético el levantamiento del muro de Berlín y el reconocimiento de su permanencia por los aliados, paralizados e impotentes para impedir su construcción, efectuada mientras se desarrollaba la crisis originada por la amenaza de Kruschev de concertar un tratado, unilateralmente, con Alemania Oriental antes de fin del año 1961, origen de la situación de crisis controlada.

### III.- ALGUNAS NOTAS PROPIAS DE LA DISUASION EN LAS CRISIS POLITICAS INTERNACIONALES.

1.- En primer lugar, hay que destacar que, aunque la disuasión va dirigida a otra nación, de hechos quien la recibe, estima, percibe y responde, no es una individualidad sino un conjunto de grupos sociopolíticos de todos los matices, si bien sea el grupo político el que tome la decisión de la respuesta. Sin embargo, ésta viene determinada por el impacto causado por la disuasión sobre los intereses de personas, colectivos e instituciones nacionales que hacen que la contradisuasión sea, como la lex, un compromiso entre intereses en lucha.

2.- Existe la tendencia a hacer un uso abusivo de la disuasión en forma de amenaza militar, olvidando otros medios menos extremados, apoyándose en la errónea creencia de que lo que puede disuadir de lo más también disuade de lo menos. Lo reflejan los innumerables trabajos publicados sobre la disuasión nuclear o la convencional, y bastante escasos los que consideran otros instrumentos menos drásticos.

De hecho, la amenaza militar no parece ser el medio más adecuado y sí el más contraproducente. En la crisis de los missiles en Cuba, 1962, Kennedy desechó inicialmente la acción militar de ataque aéreo a los asentamientos de missiles soviéticos, o la invasión inmediata de Cuba, decidiéndose por otra de menos nivel como fue la "cuarentena" sobre las costas cubanas, dando tiempo y oportunidad a los soviets para buscar una salida honorable a la situación que ellos mismos habían creado. (Robert Kennedy, en "Trece días" se expresa así: "El presidente consideró, desde el primer momento, que Kruschew era un hombre sensato e inteligente que, modificaría su posición si se le demostraba decisión y se le daba el tiempo necesario").

Es de notar el condicionamiento que la profesión puede ejercer entre los personajes llamados a intervenir con su asesoramiento en la conducción de una crisis y el tratamiento de la disuasión. Por supuesto, la gran diferencia puede darse entre políticos y profesionales, pero no es menos la discrepancia entre estos mismos, particularmente entre diplomáticos y militares. Los primeros, utilizando la flexibilidad, tratan de encontrar un equilibrio en las crisis recurriendo a la negociación, de manera que -dicen los militares- si llegan a la convicción de que hay que acudir a la fuerza es que no han tenido éxito. Así, la intervención militar sería un reflejo de la incapacidad de los ministerios de asuntos exteriores. Por otro lado, en diplomacia, puede ser necesario recurrir a la amenaza militar como instrumento disuasorio o llegar a la finta de dar la impresión de que -



cualquier actitud puede representar el comienzo de las hostilidades. En esto, el militar valora la certidumbre y no gusta de amenazas que no van a materializarse caso de que sea ignorada por el contrario; para ellos, la mejor disuasión es la superioridad en medios de combate. Por ello, el diplomático prefiere dejar para el último momento el recurso a la fuerza mientras el militar se presenta más bien partidario de una pronta decisión, si considera la fuerza de sus medios, sobre la posible intervención, aclarándose posiciones y adoptando los preparativos adecuados. Finalmente, si bien unos y otros participan en la formulación de decisiones para el empleo de la fuerza en casos de conducción de crisis, la diferencia en última instancia estriba en que es el militar el que debe asumir la responsabilidad de ejecutar la decisión del recurso a la fuerza. Mientras para unos la intervención militar, en principio, puede representar el final de la misión diplomática, para los otros es el comienzo de la tarea militar. Estas diferencias pueden traducirse en conductas más o menos tímidamente agresivas.

En todo caso, en cualquier crisis entre naciones, habrá que moderar el ritmo de las actividades militares coordinándolas con los intercambios diplomáticos, evitando dar la impresión de estar decidido a pasar a las hostilidades, lo que puede provocar una decisión no pensada debidamente en la otra, buscando la ventaja de la iniciativa. Toda acción diplomático-militar ha de seguirse como medida que pueda percibir el contrario como indicador de un deseo de negociar una solución a la crisis y no de buscar una solución puramente militar. Ejemplo de un estúpido comportamiento, opuesto a lo dicho, fue la serie de movilizaciones generales de las potencias europeas que dieron origen a la Primera Guerra Mundial.

Ahora bien, tendencia al uso abusivo de la disuasión en forma de amenaza militar no quiere decir colocación de ésta en un segundo plano en cualquier momento y circunstancia, pues, como supuesto general, habrá que utilizar medios específicos para fines específicos. Podría llamarse la "disuasión graduada". Llevando esta premisa al límite, dice McNamara, en su obra "The essence of security", publicada en Nueva York, 1968, y en español por ediciones Grijalbo: "La piedra angular de nuestra política estratégica continúa siendo la disuasión de un ataque nuclear deliberado sobre los EE.UU. o sus aliados. Lo hacemos así manteniendo una capacidad de respuesta suficientemente merecedora de confianza para descargar golpes irresistibles sobre cualquier agresor o coalición de agresores, en cualquier momento, en el curso de un intercambio nuclear estratégico, después de recibir un primer golpe por sorpresa.... Hemos de ser capaces de abosor-

ber el peso total del ataque nuclear sobre nuestro país.. y ser todavía capaces de dañar al agresor hasta el punto de que su sociedad deje de ser viable en términos del siglo XIX".

3.- No siendo la disciplina de conducción de crisis una ciencia exacta, ni los casos que se presentan encajables en una tipología rígida, será preciso una gran flexibilidad para adaptar los principios teóricos a la realidad de la situación - con la que se enfrentan los que han de formular las decisiones. La teoría abstracta debe servir solamente como base del análisis que precede a la decisión, en el que se tienen en cuenta valores, intereses, riesgos, resultados que se pretenden, comportamientos, medios, información disponible... etc, tanto de un lado como del otro.

4.- Se parte como principio básico, para la eficacia de la disuasión, que quienes formulan y adoptan las decisiones - evitarán caer en situaciones en que los perjuicios que se les ocasionen serán superiores a los beneficios esperados. Este principio de racionalidad supuesta sirve así de horma para evaluar - cuál será el comportamiento del disuadido, lo mismo que para la elección de alternativas a adoptar.

5.- Tres aspectos característicos: uno, que la parte disuadida ha de percibir, sin dejar lugar a la duda, las intenciones hostiles del disuasor; dos, que perciba igualmente su posibilidad de causar daños; y tres, que perciba la voluntad de que se cumplan las acciones que se deducen de los indicadores disponibles. Esto es: percepción de intenciones, de posibilidades, y de decisión.

6.- Otro punto de partida aceptado en la teoría de la disuasión es el supuesto de que los responsables de las decisiones cuenten con varias opciones diferentes y distintas de la de entrar en guerra, y que, además, estén en condiciones de percibir las. Por no haberse sopesado suficiente y adecuadamente esta nota, los políticos europeos se vieron precipitados, sin enterarse, en la Primera Guerra Mundial, ya que las movilizaciones no daban opción a pensar más que en una inminente ruptura de hostilidades.

7.- Se ha de destacar que en la disuasión se ha hecho mucho hincapié del lado de la amenaza para lograr que la otra parte haga algo, o que deje de hacer algo, quedando en un lugar apartado el papel que puede jugar en una crisis una política de promesas o de inducción sobre la otra parte como indicador de las motivaciones o intenciones de la otra. Este sería un campo a investigar del que podría salir una teoría de la influencia persuasiva.

8.- Por último, considerar que aunque los medios de disuasión de una nación puedan ser extraordinarios, no son éstos los que siempre cuentan sino sus posibilidades de aplicación en el caso concreto, ya por falta de voluntad de empleo de los responsables, ya por incompatibilidad material de emplearlos en un momento y lugar determinados, ya por la inadecuación de tales medios al ámbito físico de su posible utilización.

#### IV.- ANALISIS DE LA DISUASION EN DOS SITUACIONES HISTORICAS.

##### 1.- La intervención del ejército comunista chino en Corea del Norte, en 1950.

El indiscutible fallo de la disuasión en el teatro coreano, en 1950, a causa de su mal empleo, produjo una guerra complementaria para los EE.UU.; guerra generalmente reconocida como innecesaria y evitable, no querida por ninguna de las partes y que se había intentado eludir. ¿Cómo y por qué ocurrió así?. Por la falta de percepción de la significación de las medidas de disuasión, por errores de análisis y de cálculo de riesgos, y por decisiones equivocadas.

Solo a modo de recordatorio, se señala que el 25 de junio 1950 se produjo la invasión norteamericana y que las tropas norteamericanas venidas en su ayuda, apoyadas en una decisión de la ONU, se repliegan hacia el puerto de Pusan, en espera de organizar la contraofensiva. El 15 de septiembre tiene lugar el desembarco de MacArthur en Inchon y la posterior derrota de los nortecoreanos, que se repliegan a sus bases de origen. A pesar de las advertencias chinas, de sobra conocidas, el 1 de octubre los surcoreanos cruzan el paralelo 38, y lo hacen el 7 del mismo mes las norteamericanas, cuando la Asamblea General de la ONU hace suyos los objetivos de ocupación total de Corea del Norte y su unificación con la del Sur. El 17 de octubre, empiezan a cruzar en secreto el río Yalu, marchando durante la noche y ocultándose durante el día, los primeros grandes contingentes de fuerzas chinas, que ya el 26 del mismo mes se enfrentan encarnizadamente a las tropas norteamericanas que se acercan al Yalu.

El 17 de noviembre, el ministro chino de asuntos exteriores admite la presencia de sus "voluntarios" en Corea, aunque desde el día 8 del mismo mes habían roto el contacto con las fuerzas procedentes del sur, sin que por ello hubiera cesado la entrada, igualmente secreta, de soldados chinos que, ya por entonces, podía ser de unos 300.000 hombres. El 24 de noviembre,

a pesar de los hechos, conocidos unos y otros no, pues la información norteamericana solo los estima entonces entre 45 y -- 70.000, se inicia la que pretende ser la ofensiva final USA sobre la frontera chinocoreana.

El 26 empieza el gran ataque chino comunista que repele a los invasores y los arroja precipitadamente hacia el sur, dando origen a una nueva fase de la guerra, que durará hasta el verano de 1953.

Hasta aquí los acontecimientos bélicos. ¿Cómo se decidieron y qué papel jugó la disuasión por ambas partes?. El origen de la intervención china en masa no es otro que la decisión de los EE.UU. apoyados en la resolución de la ONU, después del desembarco de Inchon, de ocupar Corea del Norte y realizar su unificación con la del Sur (\*). De un lado, China comunista empieza sus movimientos de disuasión poniendo de manifiesto su preocupación ante estos propósitos, considerándose por Chou-en-Lai, en una advertencia dada a conocer el 30 de septiembre, que el cruce del paralelo 38 podía considerarse como posible "casus belli". El 12 de octubre, el mismo Chou-en-Lai convoca al embajador indio, a medianoche, y le manifiesta que si las tropas norteamericanas cruzan dicha línea e invaden el norte de China entraría en guerra, dejando bien patente su postura.

A pesar de esta comunicación disuasoria, el 7 de octubre de la 1ª División de Caballería USA cruza el paralelo 38 y continúa su avance por Corea del Norte. Mientras, del otro lado, los comunistas chinos empiezan a cruzar secretamente el Yalu, eludiendo la detección.

De cuanto antecede se deduce:

a) Que a la disuasión comunista china le faltó claridad en la manera de manifestarse abiertamente poniendo de manifiesto sus intenciones frente a la decisión de la ONU de reunifi

---

(\* ) William Manchester: ("Mac Arthur"); "Hoy sabemos casi con certeza, que fue la decisión de las Naciones Unidas de cruzar el Paralelo 38, y no la ofensiva de Mac Arthur para terminar la guerra. Lo que hizo que los chinos entraran en guerra.

cación forzada de las dos Coreas, por medio de las armas, pues si bien hubo indicadores suficientes de tales intenciones, principalmente por vía diplomática, carecieron de fuerza necesaria para que la otra parte percibiera su voluntad de intervención y sus posibilidades para hacerlo. Solo la percepción de hostilidades se había logrado.

b) Que la concentración comunista efectuada sobre Manchuria y, muy particularmente, la entrada de tropas chinas en Corea del Norte, a lo largo de los meses de octubre y noviembre - 1950, hasta el comienzo de su ofensiva, se fue haciendo dentro de un gran secreto, ocultando su verdadera magnitud, con lo cual los fines de la maniobra de disuasión se contradicen con la forma misma de manifestarse ésta, que pretendía sorprender a las fuerzas de la ONU, como así ocurrió. Faltó pues credibilidad a la amenaza, base de la disuasión.

c) Que, de todas formas, el cálculo de riesgos se hizo desde los primeros momentos por parte norteamericana, considerando la posibilidad de que sus acciones pudieran provocar la intervención militar china e incluso la soviética. Así se refleja en las recomendaciones hechas a Truman por el Consejo de Seguridad Nacional USA, en 1 de septiembre, de que se permitiera a MacArthur extender las operaciones a Corea del Norte, a condición de que "no hubiera indicio o amenaza de entrada en combate de elementos comunistas chinos o soviético" (Truman: "Years of trial and hope"). Pocos días después, el 15, coincidiendo con la ofensiva desde Inchon, la Junta de Jefes de Estado Mayor comunica a MacArthur que debe "planificar la ocupación de Corea del Norte". Sigue otra comunicación, de 27 del mismo mes, autorizándole a resistir a las fuerzas chinas que penetrasen en Corea, siempre que las mismas actuasen sin mediar aviso y no fueran de gran magnitud.

Puede concluirse que, en aquellas fechas, los dirigentes norteamericanos estaban en condiciones de ser disuadidos ante una amenaza de intervención china o soviética si hubiera ésta ofrecido credibilidad, pues no se estaba dispuesto a aceptar el riesgo de un choque armado de envergadura.

d) Que, a pesar de que en aquellos momentos se reconoce el riesgo implícito, posteriormente se cambia de postura y, por un cálculo erróneo de riesgos propios, posiblemente calificados de reducidos, se aceptan éstos y se decide penetrar en Corea del Norte, infraestimando la amenaza china -el 15 de octubre, Mac Arthur informa a Truman, en la isla de Wake, que la probabilidad de intervención china era muy baja- y pretendiendo poner en práctica la resolución de la ONU. Así lo manifiesta una direc

tiva de la Junta Jefes de Estado Mayor, de 9 de octubre, donde se comunica a Mac Arthur: "... caso de empleo, directo e encubierto, en cualquier parte del territorio coreano, de importantes unidades comunistas chinas, sin haber mediado previo aviso, debe continuar las operaciones hasta que, según su criterio, exista una razonable posibilidad de éxito...". Casi simultáneamente, suben de nivel los indicadores de la disuasión china mediante amenazas, advertencias y preparativos visibles.

Lo que ha ocurrido es que los dirigentes norteamericanos no vieron la situación en Corea como la veía China comunista, no percibiendo en su justo valor las motivaciones del comportamiento comunista, ni dando la misma importancia que los chinos a lo que se estaba dirimiendo en la península coreana, ya que - los norteamericanos no estimaban vital la reunificación coreana, impuesta por la ONU, mientras los chinos daban importancia capital a la proximidad de un régimen hostil próximo a su frontera. Por otro lado, esto suponía ser la primera vez que se hacía desaparecer un régimen comunista ya implantado.

Error importante pues de cálculo de los riesgos que los chinos estarían dispuestos a asumir, por subestimación de - sus motivaciones.

e) Que cuando la parte más débil de las implicadas en una crisis internacional tiene en juego intereses altamente apreciados por ella se enfrenta a otra parte más fuerte, pero que - considera de menos valoración los intereses que expone, puede - ocurrir que aquella no se deje disuadir por la más fuerte ya que su motivación es más alta que la de su oponente y puede estar - dispuesta a aceptar riesgos superiores y emplear mayores recursos. Dicho de otra manera: el disuador no debe pretender que los posibles perjuicios que se originarían para el disuadido, caso que decidiera inhibirse de su proyectada acción, lleguen a ser tan elevados como los riesgos que correría si se decidiera a actuar, a pesar de la disuasión que le amenaza.

## 2.- La crisis de los missiles: Cuba, 1962

Los acontecimientos, bien conocidos, que tuvieron lugar en esta crisis, que indudablemente fue la primera confrontación nuclear directa, sin paralelo en ninguna otra de la historia, se pueden resumir, brevemente, de esta forma:

El 11 de septiembre, el gobierno soviético hacía una declaración manifestando que sus fuerzas nucleares eran tan poderosas que no había necesidad de situarlas en ningún otro país,

citando concretamente a Cuba, añadiéndose que el armamento y - equipamiento militares enviado a dicha isla lo era exclusivamente con fines defensivos.

Previamente, durante los meses de julio y agosto, más de un centenar de viajes a Cuba de cargueros del bloque comunista habían hecho que el presidente norteamericano prestara gran interés a todo tipo de informaciones sobre Cuba, entre las que - no faltaban las que refugiados cubanos facilitaban a la prensa y a ciertos políticos. El 29 de agosto se obtuvieron las primeras fotografías aéreas de missiles tierra-aire, pero no de missiles balísticos ofensivos tierra-tierra. El 4 de septiembre, Kennedy declaraba públicamente que no se habían identificado tales missi- les, añadiendo: "si fuera de otra manera, se plantearían proble- mas muy graves".

Y el 13 de septiembre, en conferencia de prensa dijo: "si en algún momento... Cuba se convirtiera en una base militar ofensiva de cierta importancia para la Unión Soviética, este - país hará todo lo que deba hacer para proteger su propia seguri- dad y la de sus aliados".

El 9 de octubre, el presidente de los EE.UU. aprobó una misión de los U-2 sobre la zona occidental de Cuba, volando de sur a norte, que, a causa del mal tiempo, no pudo llevarse a cabo hasta el día 14, domingo (precisamente, por conocerse el - despliegue en dicha zona de missiles tierra-aire, se había veni- do reconociendo toda la isla excepto esta parte occidental, para evitar un posible derribo de los U-2). Interpretadas las fotogra- fías obtenidas ese día 14, el lunes por la tarde se tenía ya la convicción de la existencia de una base de missiles soviéticos de alcance medio.

En las primeras horas de la mañana del martes, 16 de octubre, Kennedy fue informado de las novedades. Pocas horas des- pués, se reunieron con él los miembros del National Security - Council más algunas otras personalidades, entre ellos Robert - Kennedy, informándoseles del estudio efectuado de las fotos y - del que se deducía tratarse de missiles con los que podría alcan- zarse el mismo Washington. Las fotos no revelaban señales de - existencia de cabezas nucleares, pero podía haberlas ya almace- nadas en la misma zona reconocida. Los días sucesivos, nuevas fo- tografías localizaron nuevos asentamientos, efectuándose para - ello 6 ó 7 vuelos diarios.

La semana del 14 al 22 de octubre se empleó en adqui- rir la mayor información posible sobre los asentamientos, en ela- borar la decisión que debía adoptarse a la vista del estudio de las posibles intenciones soviéticas, y en la estimación de las

repercusiones de cada una de las medidas que pudieran tomarse. Entre estas medidas, en las que se prevenían la acción diplomática, el ataque aéreo de las bases de missiles, el bloqueo y la misma invasión de Cuba, el presidente se decidió por el bloqueo, para el que intencionadamente se utilizó la designación de "cuarentena", dada la significación bélica del término bloqueo.

El 22 de octubre, lunes, por la tarde, Kennedy habló al pueblo norteamericano informándole de la situación y de su decisión de imponer la cuarentena en las costas cubanas para buques de todas las nacionalidades, cuidando muchos los términos utilizados con el fin de evitar el pánico. De su declaración cabe destacar estos términos: "Será política de esta nación considerar que cualquier misil nuclear lanzado desde Cuba contra una nación del hemisferio occidental se calificará como ataque de la URSS contra los EE.UU. que exige una respuesta de represalia contra el atacante".

Así empezó otra semana de incertidumbre, tensión y dudas, de correspondencia Kruschev-Kennedy y de preparativos bélicos, aparte el ultimatum de Kennedy al Secretario General soviético, el día 27, entregado por Robert Kennedy al embajador soviético en Washington, que concluyó la mañana del domingo, 28 de octubre, cuando se supo que Moscú había aceptado retirar los misiles e iniciar las correspondientes negociaciones.

De estos hechos pueden resaltarse estas notas:

a) De la maniobra soviética de disuasión de los EE.UU. mediante la instalación de las bases de missiles, poco o nada se sabe, y todo son especulaciones, pero si, como destacados análisis han admitido, el fin pretendido era obtener una promesa USA de no invasión de Cuba, como realmente acabo Kennedy por prometer públicamente, tanto como si era el de romper el equilibrio político en Hispanoamérica usando las bases como factor disuasor, omnipresente en cualquier circunstancia, lo cierto es que, a la vista de la firme reacción del ejecutivo norteamericano, y por error soviético en el cálculo de riesgos, se quebrantó el principio que exige que los intereses del disuadido amenazado no sean exageradamente desproporcionados a los que el disuasor espera obtener mediante su jugada.

b) De la contradisuasión norteamericana se puede observar:

b.1) haber recurrido como medida inicial al bloqueo, evitando el ataque aéreo, o la invasión de Cuba, que hubieran provocado una crisis de mayor nivel, dando tiempo al disuadido



para meditar su respuesta antes de enfrentarse a un hecho consumado que hiciera escalar la crisis y perder su control;

b.2) por la misma decisión de imponer un bloqueo como medida previa se dejaba una puerta abierta al disuador, en este caso sería el soviético, que evitaba su humillación caso de que optara por dar marcha atrás, presentando al mismo tiempo una oferta de negociaciones destinadas a "suaver le face";

b.3) la claridad del indicador norteamericano de su disuasión, que dejaba pocas dudas de sus intenciones, señaladas en la declaración al pueblo de los EE.UU. del establecimiento del bloqueo, en el despliegue aeronaval para la aplicación del mismo, y en la activación de los niveles de alerta "Defcon 3", para el Mando de la Defensa Aérea de Norteamérica (NORAD), y "Defcon 2" para el Mando Aéreo Estratégico (SAC), que se tradujeron en la dispersión de 183 bombarderos B-47 en campos militares y civiles predesignados; la supresión de permisos y cancelación de los que se estaban disfrutando; la existencia permanente en el aire, volando noche y día, de 57 bombarderos B-52, apoyados por 61 cisternas; los 672 bombarderos B-52 y B-47, situados en tierra, en estado de máxima alerta, dispuestos a intervenir; más los 90 missiles Atlas y 46 Titan preparados para la menor eventualidad. Todo esto sin que hubiera ningún interés en ocultar los preparativos; antes al contrario, lo hubo en que fueran conocidos por la URSS, para lo que incluso se llegara a transmitir algún mensaje en claro;

b.4) el destacado papel que jugó en la crisis la comunicación Krushchev-Kennedy, dándose a conocer en cada momento las posturas de cada dirigente. También fue reconocido así por ambas partes que al siguiente año, en Ginebra, junio 1963, se firmó el memorandum para el establecimiento de una comunicación directa Moscú-Washington, con base en el teletipo, aunque vulgarmente se le llamó "teléfono rojo", con la que, de haber existido unos meses antes, se podrían haber reducido, muy sensiblemente, las cuatro horas que, durante la crisis, tardaban en llegar de un dirigente a otro los mensajes cursados entre ellos. Posteriormente, en 1966 y 1967, se firmaron los convenios para la instalación de enlaces similares entre Moscú y París y Londres.

b.5) y las precauciones adoptadas, sancionadas por el éxito, para mantener el secreto de lo que estaba ocurriendo, durante la semana que precedió al bloqueo, evitándose el pánico en la población norteamericana, hasta que llegó a formularse la decisión de respuesta a la instalación de las bases de missiles. El mismo Kennedy diría que fue el secreto mejor guardado en la historia del gobierno de los EE.UU. El mismo fin de evitar el pánico tuvo la cuidadosa redacción de la declaración pública del establecimiento del bloqueo.