

A 50 años de la Crisis de los misiles cubanos

La amenaza nuclear todavía con nosotros

Irma Argüello, NPSGlobal

Octubre 2012



Un domingo 28 de octubre, pero hace 50 años -durante el período de la Guerra Fría- la posibilidad concreta de un holocausto nuclear fue desestimada, luego de varios días de tensión extrema. Sólo el buen criterio y pragmatismo de dos líderes, **John F. Kennedy y Nikita Khrushchev** evitó el desastre, que de una forma u otra habían ayudado a crear. Dentro de sus círculos gubernamentales, muchos promovían el uso de la fuerza nuclear como la mejor alternativa para solucionar el conflicto. A ellos se sumó un tercer actor, **Fidel Castro**, quien desde Cuba presionaba a los soviéticos para llevar adelante un ataque nuclear contra los Estados Unidos.

Sin embargo, el buen juicio prevaleció por sobre las presiones. **Ambos jefes de Estado fueron sabios, pero también tuvieron mucha suerte...**

Es desalentador tener que decir que tras 50 años, **la amenaza nuclear aún está latente**. Las expectativas de mayor seguridad global post-Guerra Fría dieron paso, quizás demasiado pronto, a la realidad de un paulatino endurecimiento en las posiciones de algunos de los actores internacionales más relevantes, mientras que nuevos estados se han convertido desde entonces en nuclearmente armados. Por otra parte, el terrorismo nuclear, indisudible y dispuesto a imponer sus propias reglas, ha pasado a un primer plano como una amenaza tangible.

Hoy podemos decir que el mundo es aún más complejo e inseguro que en la época de la Crisis de los misiles cubanos. **Todavía hay arsenales que totalizan 20.000 armas nucleares, muchas en estado de máxima alerta, desplegadas en 14 países**. Varios de los propósitos en materia de desarme nuclear de los últimos años distan de haber sido cumplidos, mientras sistemas de cooperación virtuosos (y exitosos), como el Acuerdo entre Estados Unidos y Rusia de Reducción Cooperativa de Amenazas -familiarmente llamado Acuerdo de Nunn-Lugar, que llevó entre otros al desmantelamiento de más de 7.000 ojivas nucleares pertenecientes a la ex Unión Soviética-, corren peligro de ser desactivados.

Todavía hay materiales nucleares aptos para fabricar bombas, uranio grado arma -con enriquecimiento mayor al 90%- y plutonio 239, desparramados por el mundo y no lo suficientemente protegidos de las manos de traficantes y terroristas. Lo más grave es que todavía hay gobiernos irresponsables que creen que la solución de sus problemas nacionales y regionales consiste en la posesión de un arma nuclear e invierten fortunas en ello, mientras sus pueblos caen abatidos en medio de las más elementales carencias.

En este dossier se recrean estos hechos, más que con espíritu histórico, con una visión de futuro. Se re-analizan aquí para tratar de identificar en esta experiencia internacional traumática lecciones que puedan servir para construir un mundo más seguro.

La **Crisis de los misiles cubanos** sentó un precedente relevante de negociación exitosa (y de cooperación entre actores con intereses contrapuestos) como opción por sobre el uso de la fuerza. El principal objetivo es, entonces, ver hasta qué punto los mensajes desprendidos de aquellos días traumáticos podrían ser útiles en la toma de decisiones actual, para construir un mundo más seguro.

Galería de imágenes

```
{gallery slider=boxplus.carousel width=250 height=250 count=1 crop=1 labels.es-ES=captions alignment=center orientation=horizontal buttons=1 links=0 counter=0 overlay=1}cubanmissiles{/gallery}
```

1. La Crisis

Este trabajo tiene por propósito analizar los procesos que tuvieron lugar durante la llamada **Crisis de los misiles cubanos en octubre de 1962, con un foco particular en los de gestión de crisis y de negociación. Este episodio histórico, considerado sin muchas dudas como la confrontación más seria de la Guerra Fría y un punto de inflexión en las relaciones internacionales, hace referencia a la crisis generada entre Estados Unidos y la Unión Soviética consecuencia de la instalación de misiles balísticos soviéticos en Cuba.**

La línea de tiempo que estableceremos para el conflicto comprende el período de **trece días** que van desde el

16 de octubre de 1962

, fecha en que se comunica al entonces Presidente John F. Kennedy la evidencia fotográfica de la presencia de misiles a 50 millas de la Habana, hasta el

28 de octubre del mismo año

, día en que el líder de la Unión Soviética, Nikita Khrushchev, anuncia la decisión de desmantelamiento de las plataformas de lanzamiento y retiro de los citados misiles de Cuba. Sin embargo, se debe tener cuenta que el conflicto comenzó antes y se extendió bastante más allá del 28 de octubre, en un marco de tensiones decrecientes.

En este emblemático período de trece días se sucedieron momentos de extrema tensión y arduas negociaciones, tanto externas como internas, formales e informales en los países involucrados, llegándose el día 27 al punto en que la situación estuvo a punto de salirse de control.

1.1. Cronología / Etapas

El antes

La crisis de los misiles tiene su antecedente más cercano en el triunfo del socialismo en Cuba con la toma del poder del régimen de **Fidel Castro**, en enero de 1959, en el marco de la Guerra Fría. En aquella época, Castro era visto por Moscú y sus aliados, aún con reparos hacia su persona, como el líder que conduciría la expansión de movimientos revolucionarios pro-soviéticos por toda América Latina.

De parte de los Estados Unidos, tanto las sucesivas administraciones como la opinión pública se mostraban inalterablemente opuestos al aceptar la situación en Cuba y sus estrechas relaciones con la Unión Soviética, que ya incluían en aquél entonces la ayuda militar.

Muchos habían sido los intentos fallidos de detener el régimen castrista. Desde el punto de vista militar, el más relevante fue la frustrada invasión de **Bahía de los Cochinos**, en abril de 1961, con ayuda aunque sin la participación directa de tropas estadounidenses.

Aquel fracaso, tan sólo tres meses después del inicio del mandato de Kennedy, fue percibido como un gran paso en falso que puso en aprietos la imagen y credibilidad de la nueva administración. Previamente, se habían sucedido sanciones económicas, como el embargo y complots para asesinar a Fidel Castro, con colaboración de organismos de inteligencia

americanos.

En 1962 se encontraba en marcha, en el mayor de los secretos por parte del Pentágono, un nuevo plan de invasión a la isla denominado **operación Mongoose** (Mangosta) que se supone iba estar operativo en el mes de octubre de ese año.

A este foco de tensión entre las dos superpotencias se unían en Europa, el problema candente de Berlín y la instalación en Turquía e Italia, desde 1961, de los misiles de Estados Unidos Júpiter (misiles balísticos con un alcance de 1.500 millas) con cabezas nucleares y la capacidad de alcanzar Moscú. Esto había irritado significativamente a los soviéticos.

El tema de una segunda invasión a Cuba preocupaba por igual a cubanos y a soviéticos. En ese contexto Khrushchev tuvo la idea y decidió llevar adelante un plan para introducir en la isla misiles nucleares a partir de mayo de 1962, como parte de una estrategia de disuasión. En su momento, los movimientos no pasaron desapercibidos para la inteligencia norteamericana, pero las señales fueron desestimadas como erróneas o confusas.

El día **14 de octubre** se obtiene la primera evidencia fotográfica incuestionable de la existencia de misiles de rango medio, SS-4, MRBM, con cabeza nuclear denominados también Sandal (aproximadamente 1.500 km de alcance). Luego de analizarla, la evidencia fue comunicada al Presidente Kennedy el 16 de octubre.

Los trece días

Los hechos más relevantes de este período, día por día, fueron:

16 de octubre:

- McGeorge Bundy, el Consejero de Seguridad Nacional informa al **Presidente Kennedy** la detección fotográfica por un avión de reconocimiento U2 de emplazamientos para los misiles MRBM SS-4 Sandal, a 50 millas de La Habana.

- Primera reunión del **ExComm**, “think tank”¹ secreto conformado por miembros senior del Consejo de Seguridad Nacional.

- Se percibe y expresa un cambio en la doctrina soviética de defensiva a ofensiva.
- Se discuten las primeras opciones de respuesta, todas ellas militares:
- Ataque aéreo quirúrgico a las bases misilísticas
- Ataque extenso contra defensas y misiles
- Invasión

- Se expone el Plan de Acheson con uso de la fuerza. Se evalúan represalias en otros puntos de Europa y escalada, en caso de aplicarse el plan. **Nadie tiene respuesta respecto de cómo proteger al país de una eventual guerra nuclear total.**

17 de octubre:

- Continúa el debate en el ExComm. El Secretario de Defensa Robert McNamara propone el **bloqueo** de Cuba y se analizan las diversas alternativas.

18 de octubre:

- Encuentro del Presidente Kennedy con **Andrei Gromyko**, Secretario de Relaciones Exteriores soviético quien confirma que la asistencia a Cuba es de carácter defensivo, como se había informado anteriormente.

- Encuentro del Presidente con los Jefes de las Fuerzas Armadas. Los militares desean un ataque aéreo, junto con la invasión terrestre, **pero nadie tiene respuestas convincentes respecto de cómo debería procederse frente a una escalada.**

- No hay acuerdo dentro del ExComm. Se perfilan grupos bien marcados: **halcones** ², **(hawks)** definitivamente a favor de la utilización de la fuerza para resolver el conflicto, a veces subestimando las consecuencias;

palomas (doves)

3

, definitivamente con la idea de aplicar sólo métodos pacíficos, aún a costa de concesiones no del todo favorables. A éstos se agregaba un tercer grupo, los

búhos (owls)

4

, quienes estaban a favor de elegir las alternativas más convenientes según las circunstancias.

19 de octubre:

- ExComm llega finalmente al consenso para apoyar el bloqueo. **Adlai Stevenson** propone la negociación por entrega de Guantánamo y misiles Júpiter de Turquía, la cual es rechazada de plano en el grupo.

- Se muestran nuevas evidencias acerca de la presencia misiles ahora de rango intermedio IRBM (alcance entre 3.500 y 5.500 km), que podrían alcanzar cualquier ciudad de Estados Unidos.

20 de octubre:

- Siguiendo la sugerencia de McNamara, JFK toma la primera decisión y se inclina por un bloqueo suavizado o cuarentena.

- El Presidente acepta la idea de bombardear e invadir en caso de que la crisis no concluya antes de fin de mes.

21 de octubre:

- El Presidente hace público al Consejo Nacional de Seguridad que habrá una cuarentena.

- Se envían cartas a los líderes aliados y a Khrushchev.

22 de octubre:

- Los medios comienzan a reportar movimientos de tropas.
- JFK se reúne con los líderes del Congreso, quienes manifiestan su posición a favor de iniciar los ataques.
- Las fuerzas armadas pasan a DEFCON 3 (incremento en el alistamiento).
- El presidente Kennedy toma el comando directo de las operaciones militares. Para evitar desbordes se abren vías de control informal de los efectivos en alerta.
- El Presidente habla al país por la TV, plantea que la Unión Soviética debe retirar los misiles de Cuba o enfrentará una represalia nuclear total.
- Anuncia la “cuarentena defensiva” que se impondrá a las naves en ruta a Cuba.

23 de octubre:

- Khrushchev protesta por la interferencia de Estados Unidos, mientras los misiles van poniéndose operativos.
- Pronunciamiento de la **OEA, Organización de Estados Americanos**, apoyando la cuarentena.
- Se realiza una prueba nuclear de Estados Unidos en el Pacífico sin el conocimiento presidencial, lo que lleva al aumento de las tensiones.

24 de octubre:

- - Se hace efectiva la cuarentena, se plantea así la estrategia de línea divisoria o **línea roja**
-
- **La mayoría de los barcos soviéticos se detienen o retornan, pero algunos que no transportan armas continúan. Se detecta la presencia de un submarino soviético.**
 - **Se lleva sin autorización Presidencial a la Fuerza Aérea a DEFCON 2, lo cual aumenta aún más las tensiones externas e internas.**

25 de octubre:

- Reunión del **Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**. Violenta confrontación entre los embajadores de Estados Unidos y Unión Soviética,

Adlai Stevenson

y

Valerian Zorin

. Se hace pública la evidencia fotográfica de los misiles. El asunto toma un giro positivo hacia Estados Unidos en la opinión mundial.

- Operación de prensa de sondeo de un posible acuerdo para “salvar la cara” poniendo en juego los misiles Júpiter de Turquía.

- Algunos de los misiles se reportan operativos.

26 de octubre:

- Riesgos de salida de control de los efectivos militares en alerta.

- JFK planea al ExComm que la necesidad de una solución pacífica ayudado por la presión internacional.

- Reunión secreta de periodista **John Scali de ABC** con el jefe de KGB en Estados Unidos, **Aleksandr Fomin**, mensajero informal de Khrushchev. Se avanza sobre un posible acuerdo.

- **Carta de Khrushchev** planteando una primera propuesta de acuerdo: remover los misiles a cambio del compromiso de Estados Unidos de no invadir Cuba.

27 de octubre (Sábado negro):

- El momento más peligroso de la crisis. Defensas antiaéreas cubanas derriban un avión U2. Armas nucleares tácticas soviéticas preparadas para contener una eventual invasión.

- Presiones internas para iniciar ataques castigo. Kennedy ordena ataques para el lunes 29 a la mañana.

- Un **segundo mensaje de Khrushchev**, más inflexible, propone negociar el retiro de los misiles vs. el retiro de los misiles Júpiter de Turquía.

- Reuniones del ExComm, después de tensas discusiones el Presidente Kennedy decide adoptar una estrategia dual: formalizar la aceptación de los términos implícitos en la primera carta, más una garantía privada por el retiro diferido de los misiles de Turquía.
- Reunión secreta de **Bob Kennedy** con **Anatoly Dobrynin**, embajador soviético (hubo otras previas). Se plantea el acuerdo confidencial no escrito, que conlleva el retiro de los Júpiter en 6 meses. Punto culminante de la crisis.

28 de octubre:

- Se comienza a concretar lo negociado. Ignorando la segunda demanda Kennedy acepta la primera propuesta.
- **Tercera carta de Khrushchev** anunciando que desmantelará los misiles.
- Cede progresivamente la tensión.

El después

Al siguiente día comienza el desmantelamiento de los misiles, que se completa el 9 de noviembre. Hubo un intercambio de cartas en las que Khrushchev comunica a Castro la decisión, quien protesta, sintiéndose defraudado y excluido de la negociación

Aún así, todo se ejecuta según las negociaciones.

2.2. La Cuestión central

El punto central de conflicto es la instalación en forma secreta de los misiles soviéticos en Cuba y la amenaza hemisférica y concreta a los Estados Unidos que trae aparejada.

En este sentido la amenaza tiene una faceta concreta, es decir, la posibilidad del empleo efectivo de los misiles nucleares, que dado su alcance podrían batir blancos en todos los Estados Unidos. Con un criterio más amplio, las implicaciones políticas mutuas y ante terceros países tienen que ver con la implantación de un factor desestabilizador de las delicadas relaciones americano-soviéticas. En este contexto, el punto de negociación es, entonces, el desmantelamiento total y retiro de aquellos misiles y los incentivos asociados a esta decisión. Cuba tiene un rol secundario en el conflicto como entorno donde se desarrolla el diálogo estratégico entre ambas superpotencias.

2.3. Actores y sus intereses contrapuestos

El análisis de actores desde el punto de vista de intereses, negociación y toma de decisiones, se ha realizado en diferentes niveles, a saber: **Estados (y organizaciones multilaterales), Burocracias**

y

Grupos de Decisión

.

Estados (y organizaciones multilaterales)

Unión Soviética: Sostener y defender el régimen de Castro. Disuadir a EEUU de una segunda invasión a Cuba. Mejorar a su favor el balance de poder mundial de la Guerra Fría. Establecer un equilibrio psicológico de poder para compensar las desigualdades existentes en equipamiento. Dar señales claras de poder a China. Expandir el comunismo en América Latina

y otras regiones. Proteger sus intereses en Berlín y en el este de Europa. Retiro de los misiles de Turquía e Italia.

Estados Unidos: Mantener balance de poder favorable. Mantener la Seguridad hemisférica evitando la presencia de armas soviéticas, sobre todo nucleares, en el hemisferio occidental, y en particular en las cercanías de EEUU. Mantener la imagen de firmeza, determinación, compromiso y superioridad de EEUU frente a la comunidad internacional. Proteger Berlín occidental. Evitar la expansión del comunismo.

Cuba: Defenderse de posibles acciones ofensivas de EEUU. Consolidar la lucha revolucionaria en América Latina. Recibir ayuda económica y militar de la Unión Soviética.

Aliados de Estados Unidos: Apoyo económico, inversiones directas y protección contra el comunismo de parte de EEUU.

Aliados URSS: Apoyo económico, inversiones directas y protección para la expansión del comunismo de parte de URSS.

Otros: Intereses contrarios a la vez a URSS y a EEUU, caso China.

ONU/OEA (organismos supranacionales): Mantener la paz mundial y regional y el equilibrio de poder. En este sentido el Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant se mantuvo en una actitud mediadora clave y casi desconocida.

Burocracias (algunas)

Administración Kennedy: Consolidar poder interno y aceptación, tanto del Congreso como de la opinión pública. Dar imagen de firmeza y determinación. Recuperar el prestigio luego del fracaso de Bahía de los Cochinos. Posicionarse adecuadamente para las siguientes elecciones legislativas. Luchar contra el comunismo, consolidando los valores de la democracia. Neutralizar el régimen de Castro.

Militares EEUU: Siendo en su mayoría halcones, sostenían una posición adversa a la Administración Kennedy. Deseaban imponer la supremacía de EEUU, por medio de la lucha armada de ser necesario. Posición de poder, asumen la negociación como debilidad. Interesados en la utilización de las armas. Inflexibles. Visión táctica más que estratégica.

Congreso EE.UU.: Desfavorable a los Kennedy, a favor de la invasión y otras medidas punitivas a Cuba.

Consejo Nacional de Seguridad EEUU: Mezcla de halcones, palomas y búhos.

Diplomacia de EEUU: Siguió en general los lineamientos del Presidente Kennedy en cuanto a comunicación y negociación.

CIA: Halcones, quienes mostraron algunas fallas en la interpretación de datos y prevención. Hubo cambios recientes en la cúpula.

Presidium soviético: Con dudas respecto de la instalación de los misiles en Cuba, actúa bajo el fuerte liderazgo de Khrushchev.

Diplomacia soviética: Actúa bajo el fuerte liderazgo de Khrushchev.

Militares URSS: Algunos eran entusiastas respecto de la instalación de los misiles, otros más realistas. Pero por la estructura vertical no ofrecieron mayor oposición al proyecto.

KGB: Actúa bajo el fuerte liderazgo de Khrushchev.

Grupos de decisión

ExComm: Grupo de análisis de información y consulta directa, elegido por Kennedy sobre la base de criterios de capacidad o prestigio. Sus intereses estaban en línea a los definidos para EEUU. Había posiciones diversas en el grupo. Kennedy ejerció un liderazgo abierto en escuchar ideas y propuesta pero se reservó el poder de decisión en forma absoluta, en el marco de su autoridad formal.

Círculo íntimo de JFK: Los intereses eran los definidos para la Administración Kennedy, ven esta crisis como una prueba de fuego de la gestión. Gran confianza y apertura basada en relaciones personales de larga data.

Círculo íntimo Khrushchev: Actuaban bajo la influencia de su líder, convalidando su forma de pensar. Baja confianza en Fidel Castro y su régimen.

Círculo íntimo de Castro: (Fidel y Raúl Castro, Che Guevara) Subordinado sólo por necesidad a las decisiones soviéticas, detentaba el poder en Cuba en forma absoluta mediante las milicias revolucionarias. Aspiraba a perpetuarse en el poder.

2. Por qué se la considera una crisis?

El problema de los misiles cubanos está encuadrado en la categoría de **crisis**. Las definiciones de crisis son variadas través de la literatura, pero tienen como denominador común una serie de atributos.

En efecto, desde el punto de vista descriptivo las crisis están marcadas por dos elementos claves: El surgimiento de una **severa amenaza** a importantes valores, y un **tiempo finito** para neutralizar dicha amenaza. A veces se agrega un tercer elemento que es el **factor sorpresa**

. Un cuarto elemento, generalmente presente, tiene que ver con un entorno de **incertidumbre e información limitada**.

En consecuencia, las crisis son de desarrollo rápido, contingentes, con riesgo de escaladas y alta probabilidad de pérdidas. Las *crisis son acompañadas por tensión extrema* y tienen alta probabilidad de evolucionar a situaciones límites

perder-perder

En este caso, todos los elementos descriptos pueden ser identificados: los misiles instalados representan una *severa amenaza* para la seguridad de Estados Unidos y en la lógica de la Guerra Fría, para la seguridad internacional; el *tiempo para encontrar una solución es finito*

, es decir, antes de que los misiles se vuelvan operativos; el carácter secreto de la operación de instalación le añade el

factor sorpresa

. Se vive en todo momento

incertidumbre en un entorno de información limitada

respecto del oponente, hasta en cuestiones más que significativas como por ejemplo si Khrushchev sigue o no en el poder, si las comunicaciones son falsas o verdaderas, etc.

El riesgo de escalada está siempre presente en esta crisis, donde están en juego armas nucleares y la posibilidad de represalias crecientes hasta la situación límite de la guerra nuclear total y de la **Mutua Destrucción Asegurada**, donde todos los actores pierden.

3. Gestión de la crisis

Una vez iniciada una crisis, las partes se ven obligadas a hacer todo lo necesario para proteger sus intereses o para lograr sus objetivos más importantes, pero a la vez es claro que deben utilizar opciones que eviten una escalada incontrolable y no deseada. Este es el dilema político base de la gestión de crisis.

La **gestión de crisis con amenaza de guerra** tiene requerimientos políticos y operacionales específicos para lograr un resultado positivo, es decir, evitar la guerra.

Los requerimientos políticos están relacionados con la *limitación de objetivos* y la *limitación de medios empleados*, lo cual lleva subyacente el concepto de proporcionalidad, válido mientras los oponentes no estén al borde de la guerra.

Los requerimientos operacionales son varios y tienen que ver con la necesidad de *integrar las medidas militares* y *diplomáticas* que se toman durante la crisis, a pesar de que la lógica militar y la diplomática son notablemente diferentes.

Existen múltiples estrategias diseñadas para afrontar en este tipo de crisis. Las **ofensivas** intentan cambiar el status quo, a expensas del adversario. Las **defensivas**, buscan defender el *status quo* ante un oponente que intenta cambiarlo a su favor.

En el caso de la **Crisis de octubre de 1962** el *status quo* anterior refiere al "balance de poder y despliegue geográfico de las dos superpotencias, y al hecho de que el hemisferio occidental estaba libre de armas nucleares soviéticas."

3.1. Estrategia soviética de “hechos consumados”

Ya se analizó un esquema de posibles intereses soviéticos, pero a la hora de reconocer la estrategia utilizada en el inicio y manejo de la crisis, se ve que ésta es claramente de carácter ofensivo, y del tipo denominado ***Fait accompli***.

Esta estrategia apela a los hechos consumados y se basa en la creencia de que el adversario no está comprometido a defender el *status quo* anterior, o es demasiado débil como para hacerlo o, en el caso de la amenaza nuclear, es suficientemente razonable como para no hacerlo por las consecuencias posteriores, o que la transformación es tan rápida que lo deja perplejo.

Los misiles se instalan en Cuba en absoluto secreto -el hecho consumado- y se continúa con su puesta en operación durante toda la crisis, en paralelo con los distintos eventos y momentos de la negociación. En este sentido, Khrushchev sobreestimó inicialmente la posibilidad de mantener el secreto el proyecto, desoyendo las advertencias de sus asesores respecto de la tensión que generaría y se dejó llevar por la creencia en la razonabilidad de Kennedy para evitar escalar hacia la guerra nuclear. Uno de los peores errores de los líderes es asumir la racionalidad de sus oponentes.

3.2. Estados Unidos optó por la diplomacia coercitiva

Kennedy empleó una estrategia defensiva de manejo de crisis, la **diplomacia coercitiva**, con el objeto de evitar la guerra. Esta estrategia busca persuadir al agresor a deshacer lo hecho, por ejemplo, parar las provocaciones.

En vez del uso directo de la fuerza, se trata de amenazar con el uso de la fuerza de una manera ejemplar en caso de incumplimiento (por lo cual es clave el grado de credibilidad

logrado por el defensor, y también, en todo caso, el grado de apoyo de terceros).

Un factor clave de éxito es el agregado al oponente de **ofertas de incentivos positivos para el cumplimiento** , con lo cual se debe desarrollar en paralelo un permanente proceso de negociación.

Kennedy planteó una etapa *inicial* en la cual evitó presentar a Khrushchev una fecha límite para el retiro de los misiles, pero se implementó efectivamente el bloqueo naval de Cuba o cuarentena, en pasos deliberados. Así se estableció, con apoyo internacional, una ***línea divisoria*** **no sólo física sino principalmente de eventos, que pretendía arrojar claridad sobre las acciones del oponente.**

Resistió las presiones internas de los sectores más duros de su administración y de la opinión pública, los halcones, pero a la vez fue poniendo a punto el factor militar con miras a un eventual inicio de hostilidades.

Con esta estrategia previno la escalada, es decir, planteó **finés limitados**, nada más que el retiro de los misiles de Cuba y empleó **medios limitados de coerción** , el bloqueo (o cuarentena defensiva) que no involucran el uso inmediato de la fuerza.

En una *segunda etapa*, cuando la crisis se empezó a recalentar, a partir del 27 de octubre (fecha en que se derriba el avión U2, el "Sábado Negro") viró a una posición más dura, con una suerte de ultimátum, con inicio de hostilidades inminente para dos días después, lo cual calmó los ánimos y presiones en el frente interno a la vez que ofreció una imagen de determinación. Sin embargo, al mismo tiempo, ofreció a los soviéticos a través de varias vías de negociación y de comunicación simbólica ***incentivos para concretar un acuerdo de una manera honrosa.***

En lo expuesto, se siguieron los *principios operacionales básicos del manejo de crisis*, manteniendo un liderazgo absoluto de las operaciones, dando señales concretas al oponente de firmeza, pero a la vez de sus preferencias por una resolución pacífica.

Todo esto fue hecho a través del lenguaje directo y simbólico. También, se desaceleró en los momentos más candentes, dando sus tiempos al proceso de toma de decisiones. Por el lado soviético, también se respetaron estos principios básicos.

3.3. La Negociación

Dentro de las estrategias de manejo de crisis empleadas por ambas partes, un papel fundamental es de la *comunicación permanente* y la *negociación* en diferentes planos. En este caso puede decirse que la comunicación entre las partes fue profusa, a través de múltiples vías. Por otro lado, la comunicación a la opinión pública, fue relativamente restringida.

La negociación con el oponente se desarrolló principalmente en el plano informal y privado, aunque también hubo acciones confirmatorias de tipo públicas y oficiales entre los Jefes de Estado y otros representantes. También hubo negociación diplomática directa de las partes entre sí, en la ONU, en la OEA y con terceros países, para buscar apoyos.

A esto se agrega la intensa negociación soviética con el régimen castrista, antes, durante y después de la crisis. A la *negociación externa*, debe sumarse la *negociación interna y aplicación de métodos de influencia*

: entre diferentes burocracias dentro de la administración Kennedy, por ejemplo con los jefes militares o dentro del ExComm, para lograr consensos con los representantes del Congreso, con los medios de difusión, con los pilotos para minimizar los ataques en vuelos de reconocimiento, etc.

Se asume que en el caso de los soviéticos sucedió algo similar con los sectores más conservadores del régimen.

Etapas/momentos/ actores/estrategias

Desde el punto de vista de la **negociación externa** los oponentes trataron de evitar el *perder-perder*, y en realidad se podría hablar de un **ganar-ganar**, ya que todas las partes ganaron al alejar la posibilidad de un holocausto nuclear que envolvería a todos los actores.

En mayor detalle, se suma el hecho positivo de que esta negociación representó un punto de inflexión en el desarrollo de la Guerra Fría. La estrategia de negociación de Kennedy acompañó la estrategia de manejo de crisis. En la negociación, mostró voluntad de arribar a una solución pacífica pero a la vez firmeza, tomando del oponente sólo los aspectos favorables a dicha solución.

En una primera etapa se utilizó principalmente la vía diplomática, para luego ceder ésta paso a las negociaciones secretas informales, que llevaron finalmente al cierre del acuerdo. Los jefes de Estado se comunicaban a través de cartas para formalizar los pasos.

Los momentos clave de este proceso son:

- El encuentro entre Kennedy y Gromyko del 18 de octubre, donde se comprueba una voluntad de ocultamiento de intenciones soviéticas respecto de los misiles.
- El mensaje televisivo de Kennedy al pueblo de EEUU y al mundo el 22 de octubre.
- El punto de inflexión es el enfrentamiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuando se muestran las pruebas fotográficas del emplazamiento de los misiles. Ahí se agota la vía diplomática formal.
- Las reuniones entre el periodista Scali y Aleksandr Fomin, aunque plagadas de incertidumbres respecto de su legitimidad, fueron útiles para llegar a una comunicación informal directa con Khrushchev, haciendo conocer intenciones a la otra parte, y para abrir puertas a una negociación de más alto nivel.
- Las reuniones de Bob Kennedy y Dobrynin, embajador soviético en los EEUU, que configuraron tal vía de negociación informal de alto nivel, que resultó finalmente en el camino de negociación más importante en la crisis.

La negociación interna fue también muy dura, por las posiciones encontradas entre halcones y palomas en los diversos grupos y burocracias intervinientes.

3.4. Proceso de toma de decisiones

Los pasos de un proceso típico de toma de decisiones en una crisis como la de octubre de 1962 pueden sintetizarse como:

- Recolección de información útil por parte de la inteligencia, el cuerpo diplomático, el periodismo, las Fuerzas militares y toda otra fuente disponible.
- Análisis de la información, planteo de alternativas, búsqueda de consensos, recomendación.
- Toma de la decisión.
- Ejecución de la decisión por parte de los diferentes actores en distintos roles. Entre ellos se encontraban la diplomacia, fuerzas militares, negociadores y otros actores informales, etc.

- Monitoreo de la decisión y feedback. Recolección de información, más las propias impresiones del decisor.
- Nueva decisión, correctiva o afirmativa, según sea el caso.

En este sentido, la cadena de decisiones que hace a la estrategia de manejo de crisis de *diplo macia coercitiva* usada por Estados Unidos, es fuertemente dependiente del contexto y de la información que se logra en el paso anterior. No tan así la estrategia del *Fait accompli* soviética, que parece más simple y lineal respecto del proceso (que *se sigue adelante hasta que se para*).

En el caso de esta crisis, hubo una etapa bastante prolongada de recolección y análisis de la información, que coincidió con el acomodamiento del ExComm como grupo de pensamiento y asesoramiento del Presidente, hasta el 20 de octubre.

Pero más allá de estas grandes líneas, como ya se ha visto existieron cadenas de decisión paralelas, convergentes en JFK o divergentes. Entre las primeras, la de las negociaciones secretas con el embajador soviético fueron muy relevantes. Entre las segundas, se cuentan las decisiones de los jefes militares al amparo de sus reglas de empeñamiento (“rules of the engagement”), como por ejemplo llevar a parte de las Fuerzas Armadas a DEFCON 2 sin la autorización presidencial, o bien las poco oportunas pruebas nucleares americanas en el Pacífico, cuya decisión dependía de un ente descentralizado de energía atómica.

En el caso soviético se supone que el proceso de toma de decisiones se encontraba mucho más concentrado en las manos de Nikita Khrushchev, como lo fue la decisión de instalar los misiles en Cuba en el más absoluto secreto. Su entorno funciona con el síndrome de “group think” por el cual de una manera u otra el grupo no plantea una visión diferente al líder por lo cual el proceso de decisión se empobrece notablemente.

4. Primeras conclusiones

A partir del proceso analizado se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- La complejidad implícita en una crisis es la situación de máxima exigencia para un líder y para un grupo de decisión.
- Un proceso de toma de decisiones saludable lleva a una decisión de mejor calidad.
- El perfil del líder es fundamental a la hora de lograr un proceso saludable de toma de decisiones: debe saber elegir los componentes del grupo para lograr una verdadera diversidad, enriquecerse con el disenso que genera alternativas, asumir la responsabilidad de la decisión final, saber poner límites de tiempo pero a la vez saber manejar las pasiones y ansiedades. Es conveniente la existencia de algún rol de soporte moral del líder.
- Se debe tener la capacidad de revisar constantemente tales decisiones y efectuar las correcciones necesarias sin perder de vista los fines últimos.
- Asumir la estricta racionalidad del oponente, así como apreciar erróneamente el potencial comportamiento de otros actores, puede llevar a una ponderación poco correcta de las decisiones a tomar.
- En crisis internacionales con riesgo de guerra, las fallas en el proceso de decisión pueden llevar a un desarrollo de los acontecimientos que empuje a los gobiernos a decidirse por el

conflicto armado, sin una clara valoración de las consecuencias.

- En tales casos, es conveniente la aplicación de **estrategias de fines y medios limitados** para evitar escaladas hacia el plano nuclear, donde el concepto de proporcionalidad deja de existir.

- La negociación interna es casi tan fundamental como la externa, del mismo modo que lo es el manejo adecuado y prudente de la información y de las vías informales.

- Un punto importante es el control por todos los medios de las tropas en estado de alerta, ya que es muy alto el riesgo de incidentes que lleven a desencadenar el conflicto armado.

- El mejor escenario es la **no-crisis**, es decir la **prevención**, ponderando adecuadamente las decisiones anteriores que los gobiernos tomen, de modo de resolver las diferencias en etapas tempranas.

- Las soluciones sostenidas de los conflictos derivan de negociaciones orientadas a ganar-ganar. Los incentivos apropiados juegan un rol fundamental en la concreción de tales negociaciones.

En el caso de la Crisis de los misiles cubanos, se llega a una solución debido, entre otras cosas, a que prevalece el pragmatismo y la consiguiente **percepción clara de la posibilidad de perder-perder**, una vez que ésta percepción resultó más que evidente.

Sin embargo poco y nada se hizo en ambas partes en materia de prevención. De hecho, ambos líderes se comportaron provocativamente en las etapas previas, como en el caso de la invasión a Bahía de Cochinos, el operativo Mangosta o el despliegue secreto de los misiles, sin medir claramente las potenciales consecuencias.

5. Mensajes para el presente y el futuro

Muchos autores han analizado la Crisis de los misiles cubanos desde sus más variadas vertientes, entre ellas las consecuencias en las decisiones de política exterior de los Estados Unidos y sus impactos globales. Algunos sostienen que si los mensajes de esta crisis hubieran sido correctamente comprendidos, las decisiones sobre Vietnam e Irak hubieran sido

ponderadas de otra manera.

Pero quizás lo más valioso, más allá del análisis retrospectivo, es encontrar elementos claves en esta experiencia que puedan servir de guía e inspiración para decisiones adecuadas de los gobernantes de modo de avanzar hacia un mundo más seguro, sin exclusiones. Abordamos aquí tres tópicos de máximo interés.

Preservación y mejoramiento continuo de la calidad de la relación bilateral entre EEUU – Rusia.

La confianza y la relación de cooperación entre ambas potencias, no sólo respecto al desarme nuclear progresivo sino también respecto de otros temas clave de seguridad, es una condición *sine qua non* para el mantenimiento del balance internacional.

En otras palabras, **la calidad de las relaciones EEUU-Rusia son importantes para toda la comunidad global.**

Es, entonces, preocupante, sólo para volver al ejemplo mencionado inicialmente, que el acuerdo marco de Nunn-Lugar se discontinúe luego de su vencimiento en junio de 2013. El gobierno ruso se encontraría renuente a renovarlo. Si se vence, sería sin lugar a dudas, un paso atrás en el camino hacia un mundo más seguro.

Renovar este acuerdo, como la mejor manera de mantener la cooperación entre Rusia y los Estados Unidos en estrategias para la reducción de las amenazas nucleares, no debería ser un obstáculo para el objetivo ruso de recobrar toda su potencialidad como estado, después del desmembramiento de la Unión Soviética. Si sólo recordamos que entre ambas naciones poseen el 95% de las armas nucleares en el mundo, todavía tienen mucho trabajo conjunto por delante en cuanto al desmantelamiento de armas y aseguramiento de los materiales peligrosos. En este caso, la prevención del deterioro es fundamental y sería deseable la indentificación de un punto de convergencia en los intereses que apuntale el trabajo cooperativo.

Si los mensajes de la Crisis de los misiles cubanos fueran entendidos claramente, la prevención de un mayor deterioro en las relaciones bilaterales debería ser una clara prioridad para ambos gobiernos.

Logro de un consenso profundo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, EEUU, Rusia, China, Reino Unido y Francia en cuanto a las decisiones necesarias el ejercicio efectivo de sus responsabilidades ineludibles en cuanto al desarme y para prevenir la proliferación.

En el pasado, detrás de cada caso de proliferación consumada y no aún consumada -como en el caso de Irán- ha habido un juego de posiciones encontradas y no una visión única entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con consecuencias altamente negativas en cuanto aumento de los riesgos globales. Lo mismo se puede decir respecto de la reticencia a cumplir sus compromisos de desarme derivados del TNP, lo cual alienta claramente la proliferación.

Las lecciones de la Crisis de los misiles cubanos pueden aplicarse aquí para alentar mutuamente los procesos de negociación donde las prioridades globales y los puntos en consenso a favor de un aumento en la seguridad global prevalezcan como parte de los verdaderos intereses nacionales. Debería ponerse en práctica algo que es constantemente declarado: la política de búsqueda de balances geopolíticos a través de las armas nucleares ha llevado a la humanidad a cometer enormes errores estratégicos.

Mensajes de la crisis de octubre podrían inspirar voluntades políticas en la línea de trabajo cooperativa y transversal para neutralizar la crisis endémica y lograr un Medio Oriente libre de armas nucleares.

Recientemente, en su discurso frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Primer Ministro israelí **Benjamin Netanyahu** observó, refiriéndose al programa nuclear de Irán (el cual es considerado por muchos como un programa de armas nucleares):

"El Presidente Kennedy estableció una línea roja durante la Crisis de los misiles cubanos y la línea roja también sirvió para prevenir la guerra y ayudó a preservar la paz por décadas."

También agregó que: "La línea roja debe ser trazada en el programa de enriquecimiento de Irán porque estas facilidades de enriquecimiento son las únicas instalaciones nucleares que definitivamente vemos y que pueden ser nuestros blancos. Creo que con una línea roja, Irán desistirá."

El líder de Israel asume que frente a la línea roja, Irán va a dar marcha atrás respecto de la continuidad de su programa. Pero cuáles serían las consecuencias si dicha marcha atrás -como es probable- no ocurriese?

En este caso, si nos atenemos a la lectura correcta de los mensajes de la crisis de octubre, la línea roja que menciona Netanyahu representaba el potencial uso de la fuerza, pero no su uso en sí mismo.

Por el contrario, Kennedy buscó vías de negociación paralelas en todas las formas en que le fue posible. Hay de hecho una clara diferencia de perfiles entre los actores de aquella época y los que intervienen en el conflicto de Medio Oriente. Esta diferencia tiene que ver, en su mayor parte, con el fanatismo.

Para hacer una analogía, negociar con el gobierno de Irán hoy e intentar alcanzar términos de **ganar-ganar**, podría ser tan difícil como haber intentado negociar con Fidel Castro, en vez de con Khrushchev, durante la crisis.

Ambos líderes, Castro y Khrushchev, de alguna manera representaban intereses nacionales concurrentes; la diferencia máxima era la habilidad de anticipar las consecuencias últimas de sus acciones o, quizás, si se anticipaban, de que manera los resultados visualizados como negativos podrían ser de importancia en la decisión de dar marcha atrás.

Las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y otros actores internacionales relevantes habían trazado "líneas rojas" previas frente a Irán, con resultados poco exitosos. Esto plantea una preocupación sobre cómo dibujar una nueva línea roja en este conflicto sin que represente el uso inmediato de la fuerza.

Por otro lado, el documento final de la Conferencia de Revisión 2010 del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, llamó a la realización de una **Conferencia sobre Medio Oriente** en 2012 con la participación de todos los estados de la región, de modo de avanzar con la propuesta

planteada en 1995 para conformar una Zona Libre de Armas de Destrucción Masiva en Medio Oriente. El facilitador de tal conferencia hoy en día es el gobierno de Finlandia. Israel anunció desde el principio que no participará.

El hecho de que Israel nunca se haya declarado como un estado con armas nucleares -aunque se sabe que las tiene y nunca participó del Tratado de No Proliferación, ni de ningún otro régimen de control o prohibición de Armas de Destrucción Masiva- trae al conflicto en Medio Oriente una opacidad que, lejos de ayudar, dificulta mucho la transformación de la región en una zona de paz y brinda argumentos fáciles a otros proliferadores regionales como Irán.

Una nueva voluntad política y nuevas formas de manejo de la crisis endémica que incluyan una flexibilización de posiciones deberían ser consideradas y **aplicadas entre los estados más confiables de la región** para prevenir la escalada de la situación actual a escenarios de difícil retorno. Para esto se necesita quebrar viejos paradigmas y creencias a través de un aumento de la transparencia, y negociaciones transversales con la necesaria participación de Israel.

6. Reflexiones finales

Asociadas muchas veces con un **paradigma de dureza, posiciones irreductibles y triunfo unilateral**, las verdaderas enseñanzas derivadas de la Crisis de los misiles cubanos tienen más que ver con **flexibilidad y búsqueda de un desenlace positivo en el cual todos los actores ganan**. Pero las preguntas son: Funciona este paradigma con oponentes fanáticos? Funciona este paradigma con oponentes difíciles o imposibles de disuadir?

Es necesario un análisis más profundo para determinar hasta qué punto estos mensajes se pueden aplicar a negociaciones con actores diferentes de los estados, cuya lógica y modelos de comportamiento son completamente otros. Cuántos de estos mensajes son útiles para negociar con elites gubernamentales que apoyan el terrorismo o con el mismo terrorismo fundamentalista?

Aún así, está claro que la lógica detrás de la Crisis de los misiles cubanos relacionada a un resultado donde ambas partes ganan, puede ser aplicada para animar a los estados a que trabajen en cooperación para reducir sus vulnerabilidades en cuanto a seguridad, y así poder enfrentarse más exitosamente a tales amenazas.

En este sentido, una evaluación realista de **escenarios ganar-ganar y ganar-perder**, una clara aceptación de los intereses de los demás actores, como así también un manejo apropiado de los incentivos puede llevar a los estados, aún cuando posean intereses distintos, a trabajar juntos para un objetivo común.

Comprender **que la prevención es tanto o más fundamental que el correcto manejo de una crisis** es de extrema importancia. La prevención de una crisis se hace de pequeños pasos y de decisiones cotidianas a las que por sus potenciales consecuencias, se debe dar su correcta relevancia.

A 50 años de la **Crisis de los misiles cubanos** el mundo continúa siendo inseguro desde el punto de vista nuclear. Cada vez más inseguro y complejo. Las lecciones derivadas de esta experiencia deberían ser un elemento clave a ser tenido en cuenta por los líderes de hoy, a la hora de enfrentar los variados desafíos nucleares que caracterizan esta época.

7. Notas

(1) Algunos miembros relevantes del ExComm fueron: Lyndon B. Johnson, Vice-presidente; Bob Kennedy, Procurador General; Theodore Sorensen, Consejero especial del Presidente; Dean Rusk, Secretario de Estado; McGeorge Bundy, Consejero de Seguridad Nacional; Robert McNamara, Secretario de Defensa; John McCone, Director de la Cia; Gen. Maxwell Taylor, Jefe del Estado Mayor Conjunto; Ken O'Donnell, Asistente especial del Presidente; Adlai Stevenson, embajador de Estados Unidos en la ONU y otros.

(2) Algunos de los halcones fueron: McGeorge Bundy, Gen. Maxwell Taylor, John McCone, el Gen. Curtis LeMay de la Fuerza Aérea y Dean Acheson, ex Secretario de Estado y asesor de Política exterior.

(3) Algunas de las palomas fueron: Bob Kennedy, Ted Sorensen, Adlai Stevenson y Ken O'Donnell

(4) Los búhos más destacados fueron: J.F.Kennedy, Robert McNamara y Dean Rusk.

8. Referencias

Holsti, O. R., *Crisis Decision Making in Behavior, Society and Nuclear War*, vol. I. Tetlock R.E. et al. (eds.), 1989.

George, A. L.(ed.), *Avoiding War, Problems of Crisis Management*, Chapters..4, 18 and Part 7, Boulder, 1991.

Corbacho, A., Predicting the probability of war during brinkmanship crises: the Beagle and the Malvinas conflicts, CEMA Working papers, Nr. 244, 2003.

Lebow, R.N., *The cuban missile crisis*, prepared for CIAO, 2000.

The National Security Archive, *The cuban missile crisis, 1962. A Chronology of events*. The

George Washington University, 2012.

Morris E., *The Fog of War, Eleven Lessons from the Life of Robert S. McNamara*. Sony Pictures Classics, 2003.

Dobbs, M., *One Minute to Midnight, Kennedy, Khrushchev and Castro on the Brink of Nuclear War*, Knopf, NY, 2008.

United Nations, *Final Documents of the 2010 NPT Review Conference*.

Dobbs, M., *Why We Should Still Study the Cuban Missile Crisis*, Special Report, United States Institute of Peace Studies, Washington DC, 2008.

Herzenhorn, D., *Russia Won't Renew Pact on Weapons with U.S.*, The New York Times, Octubre 10, 2012.

Netanyahu, B., *Speech at the United Nations General Assembly*, NY, Septiembre 27, 2012.

[Volver](#)

